



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet

Förändras verksamhetskulturen med verksamhetsmiljön?

INRIKESMINISTERIETS PUBLIKATIONER 36/2016

Inre säkerhet



Inrikesministeriets publikationer 36/2016

Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet

- Förändras verksamhetskulturen med verksamhetsmiljön?

Heidi Tiimonen och Maarit Nikander

Inrikesministeriet

ISBN: 978-952-324-119-0

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet / enheten för informationsstöd och publikationer / Pirkko Ala-Marttila

Helsingfors 2016

Presentationsblad

Utgivare	Inrikesministeriet Enheten för internationella ärenden		december 2016
Författare	Heidi Tiimonen, Maarit Nikander		
Publikationens titel	Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet		
Publikationsseriens namn och nummer	Inrikesministeriets publikationer 36/2016		
ISBN tryckt	978-952-324-118-3	ISSN tryckt	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-119-0	ISSN PDF	2341-8524
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-324-119-0		
Sidantal	90	Språk	svenska
Nyckelord			
Referat <p>Säkerhetsmiljön befinner sig i en snabb och kontinuerlig förändring. Globala säkerhetsfenomen, som terrorism och tillhörande värvningsverksamhet, storskalig migration och cyberbrottslighet är ett uttryck för hur den inre och yttre säkerheten är oskiljaktiga. Fenomenens komplexa orsakssamband och bildningsmekanismer samt en kontinuerligt skiftande interaktion gör det mer komplicerat att handla i säkerhetsmiljön och mer krävande att förutse utvecklingen. Utvecklingen förpliktar säkerhetsaktörerna att granska säkerheten på ett övergripande sätt, över sektorsgränserna samt att samarbeta på ett mer heltäckande och förutseende sätt.</p> <p>För att svara upp mot utvecklingen har inrikesministeriets strategiska forskningsprojekt om det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet fördjupat sin uppfattning om att den inre och yttre säkerheten är oskiljaktiga samt tagit fram utvecklingsförslag för att utveckla säkerhetsaktörernas verksamhetsförutsättningar och samarbete. Projektet är nära kopplat med den strategi för den inre säkerheten som bereds för närvarande. Vid beredningen kommer projektets centrala synpunkter och utvecklingsförslag att beaktas. Projektets genomförande har baserat sig på ett tväradministrativt expertsamarbete mellan inrikesministeriets och dess ansvarsområden samt försvarsministeriet och utrikesministeriet genom intervjuer och verkstadsarbete. Inrikesministeriets enhet för internationella frågor har haft ansvaret för att genomföra projektet.</p> <p>De fem huvudnivåer som identifierats gemensamt under projektprocessen är 1) utveckling av möjligheten att utnyttja och dela information, 2) fastställande av gemensamma intressen och mål rörande säkerhetsmiljön samt en gemensam tolkning, 3) utveckling av flexibla samarbetsmodeller, 4) förbättring av flexibiliteten i beslutsprocesser samt 5) förbättring av aktualiteten och flexibiliteten i rutiner relaterade till fastställande av befogenheter och beredskap. Respektive huvudnivå inkluderar en beskrivning av utvecklingsförslagen. Den detaljerade behandlingen av dessa förslag främjas som ett led i beredningen av strategin för den inre säkerheten. Det gemensamma syftet för utvecklingsförslagen och de synpunkter som tagits fram i projektet är att främja utvecklingen av verksamhetssätt och verksamhetsmodeller som bättre svarar upp mot den nuvarande säkerhetsmiljön och att etablera dessa som en del av verksamhetskulturen.</p>			
Förläggare	Inrikesministeriet		
Tryckort och år	Lönnberg Print & Promo, 2016		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Sisäministeriö Kansainvälisten asioiden yksikkö		joulukuu 2016
Tekijät	Tutkija Heidi Tiimonen, neuvotteleva virkamies Maarit Nikander		
Julkaisun nimi	Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sisäministeriön julkaisuja 36/2016		
ISBN painettu	978-952-324-118-3	ISSN painettu	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-119-0	ISSN PDF	2341-8524
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-119-0		
Sivumäärä	90	Kieli	ruotsi
Asiasanat			

Tiivistelmä

Turvallisuusympäristö on nopeassa ja jatkuvassa muutoksessa. Turvallisuuden maailmanlaajuiset ilmiöt, kuten terrorismi ja siihen liittyvä värväystoiminta, laajamittainen maahanmuutto sekä kyberrikollisuus ilmentävät sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottamattomuutta toisistaan. Ilmiöiden monitahoiset syy-seuraus-yhteydet ja muodostumismekanismit sekä jatkuvasti muotoaan muuttava vuorovaikutus tekevät turvallisuusympäristössä toimimisen entistä monimutkaisemmaksi ja kehityksen ennakoimisen haasteellisemmaksi. Kehitys velvoittaa turvallisuustoimijat tarkastelemaan turvallisuutta laaja-alaisesti ohi toimijakohtaisten sektorirajojen sekä toimimaan yhdessä entistä kokonaisvaltaisemmin ja ennakoivammin.

Kehitykseen vastaamiseksi sisäministeriön strategisessa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus -tutkimushankkeessa on syvennetty käsitystä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottamattomuudesta sekä tuotettu kehittämissuosituksia turvallisuustoimijoiden toimintaedellytysten ja yhteistyön kehittämiseksi. Hanke on liittynyt tiiviisti valmisteilla olevaan sisäisen turvallisuuden strategiaan, jonka valmistelussa hankkeessa tuotetut keskeiset näkökulmat ja kehittämissuositukset tullaan huomioimaan. Hanketoteutus on perustunut sisäministeriön ja sen toimialojen sekä puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön poikkihallinnolliseen asiantuntijayhteistyöhön haastattelujen ja työpajatyöskentelyn keinoin. Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö on toiminut hankkeen vastuullisena toteuttajatahona.

Hankeprosessoinnissa yhteisesti tunnistetut kehittämisen viisi päätasoa ovat 1) tiedon hyödynnettävyyden ja jaettavuuden kehittäminen, 2) turvallisuusympäristöä koskevien yhteisten intressien ja tavoitteiden määrittelemineen sekä yhteinen tulkinta, 3) joustavien yhteistyömallien kehittäminen, 4) päätöksenteon joustavuuden parantaminen sekä 5) toimivallan määrittelyyn sekä varautumiseen liittyvien käytänteiden ajantasaisuuden ja joustavuuden parantaminen. Kuhunkin päätasoon sisältyy kuvaus kehittämissuosituksista, joiden yksityiskohtaisempaa tarkastelua edistetään osana sisäisen turvallisuuden strategian valmistelua. Kehittämissuosistusten ja hankkeessa tuotettujen näkökulmien yhteisenä tavoitteena on edistää nykyistä turvallisuusympäristöä paremmin vastaavan toimintatapojen ja -mallien kehittämistä sekä vakiinnuttamista osaksi toimintakulttuuria.

Kustantaja	Sisäministeriö
Painopaikka ja vuosi	Lönnerberg Print & Promo, 2016
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Description sheet

Published by	Ministry Ministry of the Interior, International Affairs Unit		December 2016
Authors	Heidi Tiimonen, Maarit Nikander		
Title of publication	Interdependence of Internal and External Security		
Series and publication number	Ministry of the Interior publication 36/2016		
ISBN (printed)	978-952-324-118-3	ISSN (printed)	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-119-0	ISSN (PDF)	2341-8524
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-119-0		
Pages	90	Language	Swedish
Keywords			
Abstract <p>The security environment is undergoing rapid and constant change. Global security issues, such as terrorism and the related recruiting activities, widespread immigration, and cybercrime, exemplify the inseparability of internal and external security. The multifaceted cause-effect relationships and formation mechanisms of these issues, and the constantly morphing interaction, make operating in the security environment even more complex and forecasting its development more challenging. The development requires security actors to examine security in a wider scope, past actor-specific sector borders, and to cooperate more comprehensively and proactively.</p> <p>In order to respond to these developments, the Ministry of the Interior's strategic research project on the interdependence of internal and external security has established a more in-depth understanding of the inseparability of internal and external security, and produced development recommendations for improving the operational prerequisites and cooperation of the security actors. The project has been closely connected to the internal security strategy currently being prepared; the key perspectives and development recommendations produced during the project will be taken into consideration in the preparation process. The project implementation has been based on cross-administration cooperation between experts of the Ministry of the Interior and its sectors, the Ministry of Defence, and the Ministry for Foreign Affairs, utilising interviews and workshops. The International Affairs Unit of the Ministry of the Interior has acted as the responsible executor of the project.</p> <p>The five main levels of development jointly identified during the project process are: 1) development of the usability and shareability of information, 2) definition and shared interpretation of shared interests and goals concerning the security environment, 3) development of flexible cooperation models, 4) improvement of the flexibility of decision-making, and 5) improvement of the up-to-dateness and flexibility of the practices related to the definition of jurisdiction, and preparedness. Each main level includes a description of the development recommendations, the more detailed examination of which will be promoted as part of the preparation of the internal security strategy. The common goal of the development recommendations and the perspectives produced during the project is to promote the development of methods and operating models that better match the current security environment, and their establishment as part of the operational culture.</p>			
Publisher	Ministry of the Interior publication		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2016		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

1	Beskrivning och mål för projektet för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet	11
2	Prioriteringar och utvecklingsperspektiv som framkommit utifrån bakgrundsmaterial till projektet och intervjuer med sakkunniga	12
2.1	Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet och utvecklingsperspektiv utifrån centrala styrande dokument	12
2.2	Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet och utvecklingsperspektiv utifrån intervjuer med sakkunniga	19
3	Källor	26
4	Ansvarsområdenas syner på interna den inre och yttre säkerhetens inbördes samband och utvecklingsförslag	27
4.1	Sammanfattning över verksamhetsområdenas prioriteringar och utvecklingsförslag rörande det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet	27
4.2	Polisväsendet	29
4.2.1	Centralkriminalpolisen	29
4.2.2	Polisyrkeshögskolan	32
4.2.3	Polisstyrelsen	36
4.2.4	Skyddspolisen	44
4.3	Gränsbevakningsväsendet	49
4.4	Räddningsinstitutet	52
4.5	Krishanteringscentret	55
4.6	Nödcentralverket	58
4.7	Migrationsverket	68
5	Synpunkter och rekommendationer för att utveckla säkerhetsaktörernas verksamhetsförutsättningar och samarbete som bildats utifrån projektverkstaden	72
6	Slutledningar	79

1 Beskrivning och mål för projektet för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet

Målet för inrikesministeriets forskningsprojekt för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet har varit att skapa **en ingående uppfattning** om beroendeförhållandet som fördjupats i och med ändringar i den internationella verksamhetsmiljön för inre och yttre säkerhet samt att utarbeta konkreta **åtgärdsförslag och rekommendationer för att utveckla säkerhetsaktörernas verksamhetsbetingelser och samarbete**. Projektet är nära kopplat till **strategin för inre säkerhet** som bereds för närvarande. Under beredningen av projektet har man särskilt beaktat de strategiska prioriteringar som uppkommit i redogörelsen för den inre säkerheten samt beröringspunkter till behandlingen av den säkerhetskontext som utgörs av inre och yttre säkerhet. Projektet har genomförts som **ett samarbete över förvaltningsgränserna** mellan inrikesministeriets ansvarsområden samt försvarsministeriet och utrikesministeriet.

Målen för projektet för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet har varit att bedöma styrkor och utmaningar i nuläget i den internationella verksamheten, och i anslutning till detta att analysera gränssnitten och det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet samt att skapa konkreta åtgärdsförslag och utvecklingsrekommendationer rörande internationell verksamhet samt sambanden mellan inre och yttre säkerhet. I projektarbetet har den gemensamma synen på internationell verksamhet som en av den inre säkerhetens kärnuppgifter stärkts inom inrikesministeriets förvaltningsområde samt förslag tagits fram för att precisera säkerhetsrelaterade kärnuppgifter, koordinationsansvar och uppgifts- och befogenhetsfördelningen samt för att minska lagstiftningshindren för internationellt samarbete.

I samband med att projektet tillsattes uppställdes även ett mål för att definiera och tydliggöra begreppen kring inre och yttre säkerhet. Medan projektprocessen avancerade upplevdes detta mål inte vara centralt när det gäller granskningen av orsakssamband i fenomen i gränssnittet mellan inre och yttre säkerhet. Detta utesluter inte behovet av att definiera och tydliggöra begreppen till exempel vid beredningen av strategin för den inre säkerheten.

2 Prioriteringar och utvecklingsperspektiv som framkommit utifrån bakgrundsmaterial till projektet och intervjuer med sakkunniga

2.1 Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet och utvecklingsperspektiv utifrån centrala styrande dokument

Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet granskades i relation till prioriteringarna och riktlinjerna i centrala styrande dokument på nationell och EU-nivå i säkerhetskontexten. Vid granskningen beaktades särskilt riktlinjerna i nya, år 2016 färdigställda nationella strategiska handlingar, som riktlinjerna i redogörelsen för den inre säkerheten och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse samt i betydande tidigare färdigställda handlingar, som säkerhetsstrategin för samhället (2010). Bland EU:s styrande dokument beaktades särskilt prioriteringarna i Europeiska säkerhetsagendan (2015) och Europeiska unionens globala strategi (2016). Det material som använts vid granskningen är begränsat, men det ger en tillräckligt noggrann bild om det ömsesidiga sambandet mellan inre och yttre säkerhet och fungerar som bakgrundsmaterial till de utvecklingsförslag som tagits fram inom projektet.

Den utveckling i säkerhetsmiljön som betonar det nära sambandet mellan inre och yttre säkerhet är ett centralt fokusområde i redogörelsen för den inre säkerheten, som nu upprättats för första gången på uppdrag av den nuvarande regeringen. Syftet med **redogörelsen för den inre säkerheten** är att tillsammans med den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och försvarsredogörelsen som ges senare

Den mest betydande förändringen i säkerheten har skett i de faktorer som påverkar Finlands säkerhet utanför de nationella gränserna.

utgöra den mest centrala referensramen för den övergripande säkerheten. Redogörelsen för den inre säkerheten pekar ut en riktning för verksamheten för aktörerna inom inrikesförvaltningen och lyfter fram nödvändiga åtgärder

och prioriteringsbehov i resurs- och myndighetsuppgifter för verksamhet i en ny säkerhetskontext.

Redogörelsen för den inre säkerheten understryker den kraftiga förändringen i säkerhetsmiljön, där den inre och yttre säkerheten är mycket starkt kopplade till varandra. Den mest betydande förändringen i säkerheten har skett i de faktorer som påverkar Finlands säkerhet utanför de nationella gränserna. Betydande drivkrafter för utvecklingen av den globala säkerhetskontexten har varit särskilt den våldsamma extremismen i Mellanöstern och Afrika, terrorism och en förstärkning av extremrörelser såsom ISIL (Islamic State of Iraq and the Levant) som uppkommit i Syrien och Irak, samt den flyttningsrörelse som riktats mot Europa och som genererats av krig och bristfällig utkomst i Centralasien och ovan nämnda områden. Även säkerhetsutmaningar relaterade till organiserad, gränsöverskridande brottslighet, hybridfenomen samt cybersäkerhet har en betydande inverkan på säkerhetsmiljöns utveckling.

Det är nödvändigt att utveckla och samordna dialogen mellan nationella och internationella aktörer samt samarbetsmodeller för att svara upp mot utmaningarna i säkerhetsutvecklingen.

Den snabbhet och ökade komplexitet som präglar utvecklingen av säkerhetsmiljön som helhet betraktat betonar betydelsen av inre säkerhet och gör det mer komplicerat att handla i säkerhetsmiljön. För säkerhetsaktörernas del är det centralt att börja förutse utvecklingen och **analysera tillhörande fenomen med komplexa orsakssamband på ett mer proaktivt och övergripande sätt**. När utvecklingen analyseras och besvaras bör det observeras att ansvaret för att producera inre säkerhet förutom myndigheterna även hör till många parter som producerar säkerhet i samhället genom välfärd, som näringslivet, social- och hälsovårdsväsendet samt läroanstalter. När säkerhetsverksamhet behandlas som en helhet är det nödvändigt att **utveckla och samordna dialogen och samarbetsmodellerna mellan nationella och internationella aktörer** för att svara upp mot utmaningarna i säkerhetsutvecklingen.

Redogörelsen för den inre säkerheten utgör en grund för **strategin för den inre säkerheten** som fastställer de strategiska riktlinjerna och prioriteringarna för den inre säkerheten utifrån ett brett säkerhetsperspektiv. Vid beredningen av strategin för den inre säkerheten **betonas ett tväradministrativt genomförande** som skapar förutsättningar för en bred integration av perspektiv och tillvägagångssätt som har en central inverkan på samhällets säkerhet i strategiprocessen. Den strategiska inre säkerheten förutsätter **engagemang och förmåga till ett fördjupat samarbete i enlighet med en bred säkerhetsuppfattning med myndigheter samt näringslivsaktörer, tredje sektorn dvs. organisationer, läroanstalter och flera andra aktörer**. I samband med beredningen av den omfattande strategin för den inre säkerheten samt **uppdateringen av säkerhetsstrategin för samhället** kommer möjligheter att fördjupa samarbetet mellan aktörer som påverkar säkerheten att beaktas.

Det starkare sambandet mellan inre och yttre säkerhet är en central och övergripande prioritering även i **Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse** (2016). Den utrikes- och säkerhetspolitiska kontexten bygger på en logik om ett ömsesidigt beroende mellan fenomen, då stater och andra aktörer är allt mer bundna till varandra genom komplexa orsakssamband och beroende av varandra i sin utveckling. Förändringar i den utrikes- och säkerhetspolitiska kontexten har på motsvarande sätt komplexa konsekvenser för

Heterogeniteten ökar bland förändringsfaktorer och aktörer, inbördes interaktions- och maktförhållanden förändras kontinuerligt och det är allt mer krävande att förutse den kommande utvecklingen.

den inre utvecklingen, inklusive säkerhetsutvecklingen, i Finland (Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse, 2016).

Den kraftfulla och kontinuerliga förändringen i säkerhetsmiljön är kännetecknande såväl för Finland och dess närområden som i ett globalt perspektiv. **Heterogeniteten ökar bland förändringsfaktorer och aktörer, inbördes**

interaktions- och maktförhållanden förändras kontinuerligt och det är **allt mer krävande att förutse den kommande utvecklingen**. Som en följd av utvecklingsdynamiken ökar faktorer som skapar osäkerhet i den inre säkerheten och betydelsen av samhällets resiliens, dvs. den allmänna kriståligheten ökar. **Som en följd av utvecklingens snabbhet ska information** om variabler i verksamhetsmiljön och de möjligheter och hot som dessa bildar **uppdateras och analyseras** kontinuerligt, och utifrån informationen ska de strategiska prioriteringarna och **den operativa verksamheten kunna förutses och vid behov anpassas**.

Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen konkretiseras oskiljaktigheten mellan den inre och yttre säkerheten särskilt i samband med trender som på ett betydande sätt förändrar den globala utrikes- och säkerhetspolitiska verksamhetsmiljön, till exempel omfattande flyttningsrörelser. I omfattande flyttningsrörelser förenas olika kombinationer av faktorer som genererar flyttningsrörelserna, som kraftig befolkningstillväxt, skillnader i levnadsstandard, en svag nivå på mänskliga rättigheter och demokrati, miljökatastrofer och militära konflikter (t.ex. Afrika). För mottagarlandet innebär omfattande okontrollerad migration risker via bland annat terrorism, brottslighet och främlingsfientliga extremrörelser. Globala risker och hot gällande fred och säkerhet, samhällenas socioekonomiska stabilitet och miljöns tillstånd kräver på motsvarande sätt **globala frågeställningar samt en allt mer komplex krishantering som kan anpassas** efter snabba förändringar i praxis för att hantera och förutse internationella och samhällsövergripande utmaningar.

Oskiljaktigheten mellan inre och yttre säkerhet konkretiseras även som en följd av den ökande komplexiteten i krigsföringsmetoder. För att driva statliga intressen används utöver militära metoder även på ett koordinerat sätt olika kombinationer av icke-militära krigsföringsmetoder, som politiska och ekonomiska påtryckningar, informations- och cyberkrigsföringsformer och andra metoder för hybridpåverkan, vars gemensamma mål

är att skapa press, osäkerhet, instabilitet och skador för stabiliteten och säkerheten i mål-samhället. I enlighet med den övergripande säkerhetsgranskningen **är det centralt att identifiera tidiga uttrycksformer för hybridpåverkan** och därför förutsätts aktörerna ha en ökad kompetens för att identifiera hybridpåverkan och utveckla nödvändig prestanda samt cybersäkerhet i samarbete med nationella och internationella aktörer.

Vid bedömningen av säkerhetsmiljöns utveckling betonas ett övergripande och tväradministrativt granskningssätt samt en starkare integration av olika samhällsaktörer, som näringslivet och medborgarorganisationer, i det arbete som utförs för samhällets beredskap och störningar.

Säkerhetsstrategin för samhället har utarbetats utgående från trygghandet av vitala funktioner för samhället och utifrån denna infallsvinkel betonar den en bred säkerhetsuppfattning samt ett ökande ömsesidigt beroende mellan den nationella och internationella dimensionen (Säkerhetsstrategi för samhället, 2010). **Säkerhetsutmaningar och -hot överskrider statsgränser i allt högre grad och har omfattande verkningar**, och vid bedömningen av utvecklingen av säkerhetsmiljön understryks på motsvarande sätt den övergripande naturen och ett sektorövergripande tillvägagångssätt, och **en starkare integration av olika aktörer i samhället, som näringslivet och medborgarorganisationer, i det arbete som utförs för samhällets beredskap och hanteringen av störningar**.

Aktörer inom näringslivet har en central ställning särskilt när det gäller samhällets ekonomi, infrastruktur och internationalisering, och samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn som fokuserar på dessa kärnfunktioner har en betydande roll för samhällets säkerhet och tillhörande beredskap. **Organisationer som baserar sig på frivilligverksamhet** har en betydande samhällelig ställning särskilt när det gäller **beredskap, praktiskt genomförande av säkerheten samt stärkning av kriståligheten**. Inom sina kompetensområden utgör organisationerna en betydande kompletterande resurs till myndighetsverksamheten och en nivå som stärker samhällets resiliens. Deras styrka kulminerar i **förmågan att identifiera behov på individnivå samt effektiva kopplingar till nationella och internationella nätverk**.

Civil krishantering är ett praktiskt exempel på arbete för den inre säkerheten i en extern miljö, där experter inom inre säkerhet arbetar på konfliktområden för att svara upp mot globala och gränsöverskridande problem.

När det gäller verksamheten i en förändrad säkerhetsmiljö är det viktigt att säkerhetsaktörerna påverkar och verkar aktivt i samarbete med internationella aktörer. Enligt den nationella strategin för civil krishantering (2014) är **civil krishantering** en del av det centrala urval medel, där sakkunniga arbetar på konfliktområden för att svara upp mot globala och gränsöverskridande säkerhetsproblem (Nationell strategi för civil krishantering, 2014). Den civila krishanteringens verksamhetsmiljöer har blivit allt mer komplexa och krävande, och **utvecklingen i verksamhetsmiljöerna understryker det starka ömsesidiga beroendet**

mellan den inre och yttre säkerheten. Huvudobjekten i verksamhetsmiljön är **bräckliga stater**, där staternas försvagade verksamhetsförmåga och legitimitet är en följd av bland annat en ojämna socioekonomisk utveckling, ett underskott på demokrati och mänskliga rättigheter samt en icke fungerande rättsstat. De bräckliga staternas tillstånd genererar en negativ trend, där problem eskalerar och blir mer omfattande konflikter och humanitära kriser, vilkas verkningar sträcker sig allt längre och på ett större område än den omgivning där problemen uppstått genom bland annat omfattande befolkningsrörelser. Den samhälleliga instabiliteten och oförmågan att skapa en ekonomisk utveckling som stödjer säkerhet, rättvisa och välfärd i bräckliga stater skapar **en potentiell utvecklingsmiljö för terrorism, organiserad brottslighet samt extremrörelser, via vilka utvecklingen återspeglas på ett negativt och komplext sätt på det globala säkerhetsläget.**

Via civil krishantering utvecklas särskilt konfliktländernas egen kompetens för att förebygga och hantera problem. Ökningen och spridningen av säkerhetsproblem utanför områdena förebyggs också. Verksamheten vid krishantering samt efter kriser förutsätter **ett övergripande perspektiv för att samordna civil krishantering** med aktörer inom militär krishantering, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd för att **åstadkomma en hållbar totalverkan** för förenhetligandet av samhället och den mänskliga säkerheten. Samordningen av civila krishanteringsåtgärder förutsätter att aktörerna har **en tydlig och flexibel arbetsfördelning, ett koordinerat samarbete samt effektiv och heltäckande information.** För att främja det övergripande tillvägagångssättet för civil krishantering och utveckling av resurser beaktas det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet i större omfattning både nationellt och på målområdena (Säkerhetsstrategin för samhället, 2010, Nationell strategi för civil krishantering, 2014). Sammanflätningen av Säkerheten i Europa och i konfliktområden utanför Europa samt betoningen av en övergripande konflikthantering är även en central del av prioriteringarna i Europeiska unionens globala strategi (European Union Global Strategy, 2016).

Globala säkerhetsutmaningar, som terrorism, organiserad brottslighet och cyberbrottslighet, förutsätter att en övergripande arkitektur rörande informationsutbyte utvecklas.

Säkerhetsstrategin för samhället understryker **betydelsen av en gemensamt bildad lägesuppfattning** och lägesbild baserat på väsentlig information och bedömningar hos sä-

kerhetsaktörerna för att förutse, förbereda sig på och svara på hot och störningar. Lägesuppfattningen och lägesbilden i en säkerhetsutveckling som kopplas allt närmare den internationella verksamhetsmiljön kräver en snabb och aktuell delning och utnyttjande av information i nätverk som bildas av nationella och internationella aktörer. Globala säkerhetsutmaningar, som terrorism, organiserad brottslighet och cyberbrottslighet kräver **utveckling av en övergripande arkitektur för informationsutbyte.** Arbetet för detta främjas för närvarande bland annat på EU-nivå.

Bildandet av lägesuppfattningen stöds med hjälp av lägesbilsarrangemang, där expertisen i olika sektorer kombineras till en övergripande beskrivning av rådande förhållanden, olika aktörers funktionsberedskap, händelseförlopp som skapas av störningar eller hot samt bedömningar om information och utvecklingen som har en väsentlig koppling till händelseprocessen. Ur ett processperspektiv innebär bildandet av en lägesbild en process i flera steg för att ordna den omgivande "informationsrymden" så att den insamlade och analyserade informationen kan tolkas och delas effektivt vid rätt tid för de aktörer som behöver den. Bildande av den strategiska lägesbild som är avsedd för analyser av säkerhetsmiljön på längre sikt samt bildande av den operativa lägesbilden som stödjer snabb lägesbedömning förutsätter **systematiskt skapade samarbetsmodeller och samordnade tekniska lösningar och hantering på både det nationella och det internationella planet**. Det väsentliga är beslut i hot- och störningssituationer om omedelbara utvecklingsåtgärder och åtgärder över en längre tid, vilka behövs utifrån en bedömning av den kommande utvecklingen, kan fattas utifrån en tillförlitlig och aktuell lägesbild. Betydelsen av ett aktuellt, effektivt informationsutbyte samt bildandet av lägesbilden är av vikt vid bekämpning och förebyggande av effekterna på kritiska samhällsfunktioner av fenomen som cyberbrottslighet och vid stärkning av samhällets resiliens (Strategi för cybersäkerheten i Finland, 2013).

Förändringen av säkerhetsmiljön mot en helhet som allt starkare förenar inre och yttre säkerhetsfenomen till varandra framkommer även i **strategiska handlingar på europeisk nivå, som Europeiska unionens globala strategi** (European Union Global Strategy, 2016) **samt strategin för inre säkerhet i Europeiska unionen för åren 2015–2020 och 2010–2014** (Europeiska unionens säkerhetsagenda, 2015, strategin för inre säkerhet i Europeiska unionen, 2010). I EU:s globala strategi betonas den allt närmare kopplingen mellan inre och yttre säkerhet. EU strävar efter att stärka säkerheten bland annat genom att främja verksamheten mot terrorism och cyberbrottslighet, stärka cybersäkerheten, säkerställa funktionen hos kritiska infrastrukturer som energiproduktionssektorn samt förebygga kriser och konflikter i bräckliga stater innan de eskalerar till omfattande våldsamheter. Den nuvarande säkerhetsutvecklingen förutsätter att aktörerna har en bred infallsvinkel och ett multilateralt samarbete för att svara på utmaningarna.

EU:s råd för rättsliga och inrikes frågor antog i juni 2015 en förnyad strategi för inre säkerhet i EU för åren 2015–2020, dvs. EU:s säkerhetsagenda. Strategins tre prioriteringar är:

- bekämpning av terrorism, radikalisering till terrorism samt rekrytering till terrorism och finansiering av terrorism, stärkt gränssäkerhet, integrering av yttre och inre dimensioner relaterade till bekämpning av terrorism,

- förebyggande och bekämpning av allvarlig och organiserad brottslighet i enlighet med EU:s politikcykel samt
- förebyggande och bekämpning av it-brottslighet samt främjande av it-säkerhet.

Alla tre strategiska prioriteringar kopplar den inre och yttre säkerhetens dimensioner till varandra med komplexa orsakssamband och förutsätter ett övergripande tillvägagångssätt i sakhelheter relaterade till den inre säkerheten, vilket Rådet har betonat i sina slutsatser. Bättre informationsutbyte och tillgång till information, starkare operativt samarbete, effektivare förebyggande och undersökning av brott och terrorattacker, ökad utbildning och finansiering, ökade forsknings- och innovationsmöjligheter samt utveckling av och tillgång till säker informations- och kommunikationsteknik anses vara särskilt betydelsefulla.

Säkerhetsaktörernas verksamhet och samarbetsförfaranden förutsätts vara smidiga för att följa och anpassa sig till snabba förändringar i säkerhetsmiljön.

I den första **strategin för inre säkerhet i Europa gällande åren 2010–2014** konstateras att **den inre säkerheten och dess utveckling i allt större omfattning är beroende av**

den yttre säkerhetens läge och utveckling (EU:s strategi för inre säkerhet – de nationella uppföljningsåtgärderna, 2014). I strategin betonas även säkerhetens breda och övergripande natur, som omfattar såväl horisontella som vertikala dimensioner. I helheten för den inre säkerheten **sammanflätas hot mot medborgarnas liv, säkerhet och välfärd på ett komplext och mångdimensionellt sätt, även katastrofer** orsakade av naturen och människan, som extrema väderfenomen och omfattande skogsbränder. På grund av den ömsesidiga kausaliteten mellan omfattningen och bildningsmekanismerna för hot **är det väsentligt med ett samarbete på flera plan mellan myndigheter inom olika säkerhetssektorer**, där ett man med hjälp av ett gemensamt tillvägagångssätt kompletterar och stärker förmågan att garantera säkerheten och stabiliteten i en miljö där utmaningarna överstiger den nationella, bilaterala eller regionala beredskapen. På ett operativt samarbetsplan innebär detta **utveckling av flexibla verksamhetsmodeller, vilka möjliggör realiseringen av en samarbetsbaserad synergi vid förutseende, beredskap, förebyggande och reaktioner på säkerhetshot** oavsett statsgränser, olika lagstiftningar och arbetssätt. En av de viktigaste metoderna för utveckling av samarbetet är bland annat förutseende av hot genom analys av kommande situationer och scenarier, systematisk planering av tillräckliga motåtgärder och behandling av påföljder med tanke på beredskapen samt utveckling av modeller för den operativa verksamheten i samarbetet bl.a. när det gäller verksamhetsmodeller hos viktiga aktörer med koordinationsansvar (bl.a. Europol, Eurojust, Frontex, samordnaren för kampen mot terrorism) samt via åtgärder som främjar den gemensamma undersökningsverksamheten och operativa verksamheten. Säkerhetsaktörernas verksamhet, inklusive samarbetsförfaranden, **förutsätts vara smidiga för att de ska kunna följa och anpassa sig till snabba förändringar i säkerhetsmiljön**. Flexibla verksamhetssätt möjliggör realtidsuppföljning av ändringstrenderna i säkerhetskontext-

ten samt beaktande av de uppkommande hot och risker, vilka kan förorsaka säkerhetsproblem på en större skala som drivkrafter som styr den strategiska planeringen och den operativa verksamheten.

2.2 Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet och utvecklingsperspektiv utifrån intervjuer med sakkunniga

I projektet för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet sammanställdes synpunkter och utvecklingsförslag gällande det ömsesidiga beroendet genom intervjuer med centrala säkerhetsexperter, vilka representerade inrikesförvaltningen, riksdagens förvaltningsutskott, republikens presidents kansli samt högskoleforskning. Enligt de sakkunniga kan den inre och yttre säkerheten inte skiljas åt till separata helheter i den nuvarande verksamhetsmiljön, utan den inre och yttre säkerhetens dimensioner är kopplade till varandra på ett komplext sätt i den globala säkerhetsmiljön av ömsesidiga beroenden. Vid analys av det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet är det på motsvarande sätt väsentligt med en bred infallsvinkel och en strävan efter att skapa en mångfasetterad uppfattning av orsakssambanden, och i detta avseende ligger en analys som siktar mot exakta definitioner i fråga om till exempel säkerhetskriterierna utanför fokusområdet.

Vid granskning av det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet är en bred infallsvinkel och en strävan efter en mångfacetterad uppfattning och bedömning av orsakssamband väsentliga. Fastställandet av hot mot säkerhetsmiljön kräver ett fördomsfritt och kreativt tillvägagångssätt.

Definitionen av de hot som gäller den nuvarande säkerhetsmiljön förutsätter ett fördomsfritt och kreativt tillvägagångssätt, där interaktionsförhållandena mellan de fenomen som påverkar säkerheten tolkas multidisciplinärt och med bred reflektion på utvecklingen av säkerhetsmiljön. Vid analysen beaktas fenomen med en global verkan på ett omfattande sätt och tolkat utifrån kausaliteten. Fenomen som har en betydande inverkan på den globala säkerhetsmiljön är till exempel terrorism, våldsam extremism, allvarlig organiserad brottslighet, cyberbrottslighet och hybridfenomen, där hot inom hybriddimensionen avser påverkning av säkerheten genom ett urval metoder som har komplexa orsakssamband, som militära, politiska eller strategiska informationssystem. Ett hybridfenomen är ett exempel på ett fenomen som har en stor inverkan på utvecklingen av säkerhetsmiljön, vars skala i och med den offentliga debatten har ökat, även om hybridhot som fenomen har funnits till länge (Salonius-Pasternak och Limnéll, 2015).

Det som olika fenomen i säkerhetskontexten har gemensamt är att de berör samtliga säkerhetsaktörer och sektorer i samhället oavsett granskare eller vald infallsvinkel.

Det som olika fenomen i säkerhetskontexten har gemensamt är att de berör samtliga säkerhetsaktörer och sektorer i samhället oavsett granskare eller vald infallsvinkel. Definitionen av akuta fenomen utgår på motsvarande sätt från hur direkt konsekvenserna återspeglas på tillståndet och utvecklingen av den inre säkerheten. **Vid granskningen av säkerhetsrelaterade fenomen bör deras ömsesidiga beroende och omfattande samhälleliga konsekvenser betraktas som olika dimensioner i samma rymd, inte som separata kedjor av orsakssamband.** Det är även väsentligt att analytiskt granska fenomen-specifika mekanismer för hur hot och risker uppkommer och utifrån dessa försöka bilda de mest ändamålsenliga verksamhetsmodellerna för att svara på hoten och riskerna samt förutse den väntade utvecklingen, och utvecklingsåtgärder i enlighet med detta skapar grunden för rekommendationen om vidare utveckling som identifierats i projektet. Det arbete som utförs inom olika delområden i samhället, som **näringssektorn, utbildning och frivillig organisationsverksamhet, ska till stor del uppfattas som en kraft som upprätthåller och främjar välfärd och säkerhet.**

Flera olika nivåer kan särskiljas i analyser av inre och yttre säkerhet. Granskat som ett koncept har inre säkerhet avsett nationella säkerhetsfrågor i europeiska stater, och utrikespolitiska förhållanden har återspeglats på den inre säkerhetens tillstånd och utveckling. När det gäller försvarspolitik har det undersökts huruvida det gemensamma gränssnittet baserar sig på samarbete eller djupare förbindelser. Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet kan ta sig uttryck i många olika säkerhetsrelaterade sammanhang, som granskningar av barnkidnappningar eller gränstrafiken mellan Finland och Ryssland. För enskilda medborgare ligger analysens fokus inte på exakta definitioner av den inre och

yttre säkerhetens dimensioner, utan det viktiga är säkerhetsfrågor relaterade till konkreta delområden som berör den subjektiva säkerheten, som frågor rörande familjegangemenskap, utbildning, fritid, användningstillämpningar för internet osv.

Det centrala är att sörja för den övergripande säkerhetskedjan och att utveckla lösningsmodeller som bygger på en omfattande gemensam förståelse.

När det gäller hantering av den komplexa helhetsbilden för säkerhet **är den totala betydelsen av verksamheten som påverkar säkerheten och återverkningen på skapandet av inre säkerhet det väsentliga.** Granskningens fokus ligger på att **sörja för den övergripande säkerhetskedjan och att utveckla lösningsmodeller som bygger på en omfattande gemensam förståelse.** Utvecklingsbehoven är relaterade till informationsutbyte, skapande av en gemensam vision och gemensamma mål, skapande av en gemensam lägesbild samt samordning av operativa funktioner. Civila krishanteringsoperationer är ett utmärkt exempel på konkret säkerhetsarbete, där det centrala är **ett sektoröverskridande samarbete baserat på gemensam förståelse** mellan nationella och internationella aktörer för att åtgärda den samhälleligt sköra situationen i målområdet och förebygga utbredningen av säkerhetshoten.

Säkerhetsmyndigheterna förutsätts vid analyser av en komplicerad säkerhetsreferensram och de slutledningar som görs utifrån dessa ha **ett omfattande tillvägagångssätt och en förmåga** att skapa uppfattningar över sektorsgränserna samt en förmåga till **kreativt och lösningsorienterat tänkande och verksamhet** av "out of the box"-typ. En diskussion som följer förvaltningsområdenas gränser för att analysera fenomenen och svara på utmaningar innebär på längre sikt oundvikligen ett smalare perspektiv. Åtgärdsförslag gällande utveckling av verksamhetskulturen är **en allmän effektivare medvetenhet** för inre säkerhetsmyndigheters del i förhållande till det samhälleliga tillståndet och dess utveckling samt **undanröjande av onödiga silor mellan verksamhetsområden samt tolkningar som är bundna till befogenheterna**. Med dessa förändringar som föregår utvecklingen främjas en verksamhetskultur där **fokus ligger på en systematisk analys av frågor och fenomen och den lösningsorientering som betonas vid utvecklingen av verksamhetssätt samt samarbete över ansvarsområdesgränserna**.

Säkerhetsmyndigheterna förutsätts vid analyser av en komplicerad säkerhetsreferensram och de slutledningar som görs utifrån dessa ha ett omfattande tillvägagångssätt och en förmåga att skapa uppfattningar över sektorsgränserna samt en förmåga till kreativt och lösningsorienterat tänkande och verksamhet.

Det genomgående elementet i åtgärder som stödjer en ny verksamhetskultur är **flermyndighetssamarbete som syftar till framförhållning och beredskap**, och verksamhetssätt som stödjer detta är rekommenderade framtida utvecklingsåtgärder. Från reaktionen på säkerhetshot finns det i allmänhet en lång, systemisk länk till grundorsakerna till hotets bildningsprocess, och i analyser på säkerhetsverksamhetens systemiska nivå betyder detta **en systematisk analys om punkter, där de interventioner som förekommer kan påverka situationens utveckling innan hotet eskalerar**. Vid analyser av säkerhetshot ska det starka ömsesidiga beroendet mellan dem beaktas (s.k. hot på bordduken-modellen: när man drar i ett hörn på bordduken, rör sig hela duken/drar man ner duken från bordet). Ett exempel på **förutseende flermyndighetssamarbete** som visat sig vara bra är Sitras "flaggmodell" avsedd för att förebygga marginaliseringsutveckling hos ungdomar (Sitran selvityksiä 83, 2014). Modellen baserar sig på att ungdomars situation upptäcks i ett så tidigt skede som möjligt via iakttagelser (flaggningar) av de centrala myndigheter som sköter ärendet. Genom att flagga uttrycker myndigheterna sin oro över utvecklingen av den ungas situation och myndigheter som flaggat sammanförs för att bilda en gemensam lägesbild och diskutera lösningsförfaranden. Vid förfarandet samverkar myndigheterna utanför sina egentliga ansvarsområden redan innan klientens situation har eskalerat och blivit en problemhelhet med vittgående konsekvenser. Verksamhetsmodellen garanterar även skydd av den ungas identitet fram till att flera myndigheter har "flaggat" personen.

För att svara på utmaningar som påverkar säkerhetskontexten förutsätts åtgärder som stödjer skapande av inofficiella nätverk och dialoger.

Behovet av samarbete över förvaltningsgränserna för att svara på utmaningar som påverkar säkerhetskontexten förutsätter **som åtgärdsförslag**

sådana verksamhetssätt som stödjer skapande av inofficiella nätverk och dialoger, till exempel **informationsutbytesteam** som organisationen stödjer. Genom systematiska åtgärder främjas kontakten och informationsutbytet på alla nivåer, och behovet av systematik förknippas till exempel med förhandsberedskap och den diskussion om hot som behövs för att bilda beredskapen, modeller för beredskap för hot, tillvägagångssätt samt att dessa är aktuella inom och mellan organisationer. **Rekommenderade redskap** för att

För att uppfatta en komplicerad säkerhetskontext förutsätts utveckling av verksamhetssätt som stödjer skapandet av gemensamma visioner och måluppställningar.

bilda en gemensam lägesbild är till exempel **scenarioarbete** och vid sidan av trender i säkerhetsmiljön **förfaranden för identifiering och tolkning av tysta signaler och svar-ta svar**.

Att skapa en uppfattning om en komplex säkerhetskontext förutsätter som åtgärdsrekommendation utveckling av verksamhetssätt som stödjer **framtagande av gemensam-**

ma visioner och gemensamma måluppställningar när det gäller strategisk planering och operativ verksamhet. Ett icke fungerande samarbete mellan olika säkerhetsaktörer utgår från en situation där aktörerna inte förstår det gemensamma målet och därför inte är förmögna att lösa problemet tillsammans. Det väsentliga vid genomförandet av omfattande reformer är att involvera olika parter på ett heltäckandesätt i beredningen, och särskilt **kunskapspotentialen hos aktörer inom näringslivet och tredje sektorn ska utnyttjas effektivare i reformsträvanden**. En närmare koppling av representanter för näringslivet till myndigheters utvecklingsprojekt skapar **ett mer övergripande perspektiv på fenomenens interaktionsförhållanden** och ärendehelheter relaterade till företagssäkerhet.

Medborgarorganisationer som utför ett omfattande och samhälleligt betydande arbete

Det väsentliga är att involvera olika parter på ett omfattande sätt i beredningen. Kunskapspotentialen hos aktörer inom näringslivet och den tredje sektorn ska utnyttjas effektivare i reformsträvanden.

har i regel **småskaliga och smidiga** rutiner, och medborgarorganisationernas styrka är relaterad till **utvecklingen av kompetenser som främjar säkerheten i vardagen** samt genom individuell verksamhet till **stärkning av kohesio-**

nen. Att svara på komplicerade utmaningar i säkerhetskontexten och dess utveckling kräver **utveckling av rutiner som**

möjliggör delning och utnyttjande av betydelsefull information. Informationens betydelse är nära förknippad med den systemiska utvecklingen: endast betydelsefull information ändrar systemet och genererar således utveckling. När det gäller betydelsefull, utvecklingsgenererande information länkas de centrala analysperspektiven bland annat till informationens ägande, krypterbarhet och tillförlitlighet samt legitimering av information (legitimate security) och granskat i dessa sammanhang till exempelvis verksamhetsmodeller och praxis som används för att engagera aktörer utanför säkerhetssektorn i diskussionen om säkerhetskontexten och utvecklingen inom området.

De nya samarbetsformer och systemnivåer som säkerhetsutvecklingen förutsätter kan inte födas utan **kommunikation** som möjliggör detta och de nya betydelser som kommunikationen skapar. Enligt Luhmanns resonansbegrepp kan system reagera på utvecklingen av deras miljö endast i enlighet med deras egen struktur (Luhmann, 2004). Komplexiteten i säkerhetsmiljön förutsätter **en ökande känslighet hos säkerhetsaktörerna och ett utåtriktat verksamhetssätt för att skapa en omfattande tolkning**. Motsatsen till verksamhetssättet kan anses vara ett självrefererande system, där parter utanför systemet inte systematiskt engageras i diskussionen och systemet förstärker silobildningen. Komplexiteten och orsakssamband med flera nivåer får inte bli motiveringar som hindrar utvecklingen, och skapandet av en ny verksamhetskultur kan framskrida till exempel som kombinationer av erfarenhet som uppnåtts inom operativa uppgifter och innovativt arbete på olika nivåer.

Komplexitet och mångfasetterade orsakssamband får inte hindra utvecklingen av en ny verksamhetskultur.

En gemensam lägesbild och tolkning, en förståelse för riktningen och strategier kan endast uppkomma med hjälp av **aktiv och dialogmässig kommunikation**. **Kommunikationens roll som en strategisk del av ledning** har identifierats och erkänts, men en aktiv och interaktiv kommunikation har inte nödvändigtvis varit en av de centrala styrkorna hos säkerhetsaktörerna. **Kommunikationskunskaper betonas ytterligare när världen blir allt mer komplicerad**. I en säkerhetskontext av nuvarande form är betydelsen av kommunikationens innehåll, ansvarsområden och mekanismerna för budskapsförmedling avsevärd, och har blivit allt viktigare vid säkerhetsstörningar och -hot, där kommunikationen är nära förknippad med ledningen. Vid störningar och hot är ett snabbt skapande av en lägesbild i realtid och aktiv flerkanalskommunikation som förutser den kommande utvecklingen ett centralt ledningsverktyg för att hindra att ett "informationsvakuum" bildas och att disinformation som bygger på antaganden och missförstånd sprids särskilt på sociala medier, där ett stort antal informationsanvändare nås effektivt. Myndighetskommunikatörer som verkar på säkerhetsfältet ska särskilt se till att **trovärdigheten och pålitligheten i deras egen kommunikation bevaras** – särskilt i situationer där kommunikationen fokuseras på digitala kanaler och sociala medier får en större roll. Det bästa sättet för att bevara den egna kommunikationens genomslagskraft är **ett aktivt, öppet och modigt kommunikationssätt**, och det rekommenderas att utveckla rutiner som främjar en kommunikationskultur i enlighet med detta via säkerhetsaktörernas strategiska ledning.

Kommunikationskunskaper betonas ytterligare när världen blir allt mer komplicerad. Myndighetskommunikatörer verksamma på säkerhetsfältet ska särskilt se till att trovärdigheten och pålitligheten i deras kommunikation bevaras.

I en säkerhetsmiljö i snabb förändring ska **betydelsefull information effektivt nå** de aktörer som behöver den, och säkerhetsmyndigheterna ska diskutera, dvs. utbyta information samt samordna sina åtgärder. Att hålla sig till analyser som begränsas av det egna förvaltningsområdet hindrar **bildandet av ett horisontellt analysperspektiv**, dvs. då frågor behandlas från botten av silon nås inte helikopterper-

spektivets omfattning vid analys av fenomen som kräver ett övergripande granskningsätt och vid definitionen av nödvändiga åtgärder (Branders, 2016). En förståelse för frågornas orsakssamband förutsätter att deltagarna tidsmässigt sätter sig in i och är motiverade i definitionsprocessen, eftersom en snabb och ytlig behandling stärker tolkningen av informa-

tion som görs inom sektoriella gränser och därigenom även bundenheten i behandling och tolkning av informationen.

I en verksamhetsmiljö i snabb förändring ska betydelsefull information effektivt nå de aktörer som behöver den.

Ett effektivt informationsutbyte och en fungerande dialog mellan olika säkerhetsaktörer, särskilt försvarsmakten, utrikesministeriet, polisen och gränsbevakningsväsendet gör

det möjligt att skapa en framtidsorienterad lägesbild på ett koordinerat sätt, dvs. utifrån ansvarsområdesspecifika lägesbilder som de olika säkerhetsaktörerna skapat. Normgrunden för informationsutbyte ska vara i ordning, för att till exempel centrala säkerhetsaktörer ska kunna utbyta betydelsefull information när det gäller skapande av en gemensam lägesbild. När det gäller rutiner för informationens delbarhet och användbarhet föreslås som ett utvecklingsförslag fler verksamhetssätt för begränsning av information som bygger på behovsprövning, för att handlingar till exempel inte ska klassificeras som begränsade eller hemliga på allt för ytliga grunder. Rutinerna härstammar ofta från gamla och

etablerade handlingssätt i organisationen, och vad gäller utveckling av verksamhetskulturen finns det fortfarande mycket att utveckla.

Beredskap och framförhållning är väsentligt inom säkerhetsverksamheten. Till exempel har omfattningen på migrationsfenomenet visat att den gemensamma framförhållningen ännu inte fungerar på europeisk nivå.

En aktuell lägesbild är en förutsättning för att kunna förutse utveckling och målenliga åtgärder, eftersom den kommande utvecklingen bedöms utifrån den aktuella lägesbilden.

En förmåga till beredskap och framförhållning krävs inom

säkerhetsverksamhet, och till exempel omfattningen på migrationsfenomenet har visat att den gemensamma framförhållningen ännu inte fungerar på en europeisk nivå. När det gäller bedömning av utvecklingen i säkerhetsmiljön, till exempel **utvecklingen av nya säkerhetshot**, är det väsentliga en förmåga att iaktta och tolka tysta signaler, och detta kräver att kommunikation utvecklas och delade betydelser skapas mellan säkerhetsaktörerna. Risker förknippade med säkerhetsmiljön är mer diffusa att kommunicera och motsvarande sätt svårare att tolka och beakta i beslutsprocessen. Utvecklingsförslaget är en strävan att **förstå säkerhet mer systemiskt och att på motsvarande sätt utveckla hanteringen av hot och risker gällande säkerhet så att den blir mer systematisk**. Centrala utmaningar

för den nuvarande verksamhetskulturen är en detaljbetonad analys av hot och risker, då man i analysen inte når det övergripande perspektiv som beslutsfattandet kräver.

Det nuvarande samhället och säkerhetskontexten som en del av det bör ses ur ett perspektiv, där gränserna mellan

Säkerhetsfrågor bör primärt betraktas som processer och system, vilket gör det är lättare att placera nya fenomen och säkerhetsutmaningar i en komplex helhetsbild och det är möjligt att förstå deras orsakssamband i en vidare bemärkelse.

inre och yttre säkerhet suddas ut, liksom även strukturella skillnader mellan säkerhetsaktörerna och ansvarsområdena. **Säkerhetsfrågor bör primärt betraktas som processer och system**, vilket gör det är lättare att placera nya fenomen och säkerhetsutmaningar i en komplex helhetsbild, "processkartan för säkerhet", och det är möjligt att förstå deras orsakssamband i en vidare bemärkelse. Då talar man om **ett så kallat intelligent, adaptivt och komplext säkerhetssystem** (Branders 2016), där **fokus inte ligger på den som skapat systemet utan på saken**. Ett nytt säkerhetssystem kan skapa förutsättningar för omdefinition av behörigheter och kompetenser samt hjälpa till att se sådana fenomen i samma bild som man inte är van vid att behandla i samma, "delade" sammanhang. Utifrån denna analys föreslås som utvecklingsrekommendation verksamhetsmodeller som styr olika aktörer att utarbeta **adaptiva strategier som bidrar till helhetsbilden**.

3 Källor

- Branders, M. (2016). Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus. Akademisk avhandling. Tammerfors: Finlands Universitetstryckeri Ab.
- EU:s strategi för inre säkerhet – de nationella uppföljningsåtgärderna. (2014). Arbetsgruppsbetänkande. Inrikesministeriets publikation 22/2014.
- European Union Global Strategy. (2016). Shared vision, common action: a stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- En strategi för inre säkerhet i Europeiska unionen. (2010). Mot en europeisk säkerhetsmodell. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå.
- Luhmann, N. (2004). Ekologinen kommunikaatio. Helsingfors: Gaudeamus.
- Salonius-Pasternak, C. och Limnell, J. (2015). Suomi hybridisodankäynnin kohteena. Yhteiskunnallisia haavoittuvuuksia ja sotilaallisella voimalla uhkaamista. FIIA Comment 6/2015.
- Sitran selvityksiä 83. (2014). Tajua Mut! - toimintamalli lasten ja nuorten tukena. Kyllä mua saa auttaa! Ketään ei jätetä! Helsingfors: Erweko.
- Nationell strategi för civil krishantering. (2014). Statsrådets kanslis publikationsserie 8/2014.
- Strategi för cybersäkerheten i Finland. (2013). Statsrådets principbeslut 24.1.2013.
- Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten. (2016). Inrikesministeriets publikation 8/2016.
- Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse. (2016). Statsrådets kanslis publikationsserie 7/2016.
- Säkerhetsstrategi för samhället. (2010). Statsrådets principbeslut 16.12.2010.

4 Ansvarsområdenas syner på interna den inre och yttre säkerhetens inbördes samband och utvecklingsförslag

Inrikesministeriets ansvarsområden har i februari 2015 lämnat in de yttranden som inkluderats i verket rörande det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet, ansvarsområdets internationella samarbete samt konkreta utvecklingsrekommendationer för att utveckla inrikesförvaltningen med hänsyn till det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet. Yttrandena har inkluderats i verket i den form som de var vid tidpunkten för yttrandet, 02/2015.

4.1 Sammanfattning över verksamhetsområdenas prioriteringar och utvecklingsförslag rörande det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet

Den allt närmare sammanflätningen mellan inre och yttre säkerhet och motsvarande förändring i verksamhetsutvecklingen hos de myndigheter som ansvarar för inre och yttre säkerhet understryks i yttrandena från inrikesförvaltningens ansvarsområden om det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet. Ökad migration, cyberbrottslighet, våldsamma extremrörelser och organiserad brottslighet är exempel på de fenomen som kopplar säkerhetens inre och yttre nivå till varandra på ett allt mer komplext sätt och via komplicerade orsakssamband. Som en följd av utvecklingen är verksamhetsmiljön för säkerhetsmyndigheterna i en kontinuerlig förändring och det har blivit allt mer krävande att förutse riktningen.

Den ändrade säkerhetsmiljöutvecklingen ställer nya krav på säkerhetsmyndigheternas verksamhet, och i verksamheten betonas i synnerhet framförhållning när det gäller säkerhetsmiljöns utveckling samt en förmåga att prioritera verksamheten snabbt på det sätt som lägesutvecklingen kräver. Säkerhetsmyndigheterna förutsätts ha en aktivare och mer

systematisk uppföljning av globala säkerhetsfenomen och deras utvecklingsförlopp samt en förmåga att skapa en gemensam lägesbild med olika sektorer i samhället. Inrikesministeriets ansvarsområden understryker betydelsen av ökad dialog och säkerhetssamarbete "inifrån" med aktörer som producerar stabilitet och säkerhet, som näringslivet och aktörer inom tredje sektorn.

Som en följd av den starkare korrelationen mellan internationaliseringen och fenomenen har säkerhetshoten blivit allt mindre bundna till område eller plats, och komplexiteten i utvecklingen ökas av aktörerna och kombinationer av dessa som ligger bakom hot och brott tar allt fler former och blir svårare att uppfatta. Följaktligen är fenomen som påverkar staters säkerhet allt oftare kopplade till internationella fenomen och trender med komplexa orsakssamband. Till exempel i utvecklingen av cyberbrottslighet ligger den som utgör säkerhetshotet och föremålen för hotet ofta i olika länder, och på motsvarande sätt räcker inte sinsemellan osamordnade metoder som byggts på nationella åtgärder längre till för att svara på utvecklingen. Säkerhetsmyndigheternas förmåga att svara på gränsöverskridande säkerhetsutmaningar och -hot förutsätter en förmåga till övergripande analys av säkerhetsutvecklingen över sektorsgränserna samt utvecklande av verksamhetskulturen med verksamhetssätt som fokuserar på snabbhet och flexibilitet. För att stärka denna utveckling behövs informationsutbyte mellan säkerhetsmyndigheterna och en uppdatering av nationella och internationella befogenheter, den juridiska grunden samt avtal relaterade till informationsanalys så att de bättre motsvarar den förändrade säkerhetsmiljön.

Verksamhet i den förändrade säkerhetsmiljön kräver att säkerhetsaktörerna analyserar utvecklingen på ett omfattande sätt och att rutinerna anpassas till en utveckling som förändras snabbt och är svår att förutse. För att förutse utvecklingen och svara på den rekommenderar inrikesministeriets ansvarsområden bland annat att reformvilligheten främjas för att stärka inrikesförvaltningens innovations- och experimentkultur och på motsvarande sätt för att anamma flexibla rutiner. Ett närmare samarbete mellan nationella aktörer är en förutsättning för utvecklingen av enhetliga säkerhetsstrategier samt lägesmedvetenhet och -analys. Man måste även svara på framtida säkerhetsexpertbehov med tillräckliga resurser för utbildning, forskning och utveckling inom ansvarsområdena. Den starkare internationaliseringen av mekanismer som påverkar den nationella säkerhetsmiljöutvecklingen förutsätter utvecklande av smidigheten och effektiviteten i processer relaterade till det internationella samarbetet. Som åtgärder för att svara på utvecklingen ses till exempel en förbättring av rutiner relaterade till tillgång till information samt ett effektiviserat samarbete på områden där säkerhetshoten bildas. Med utvecklingsåtgärderna stärks inrikesförvaltningens förmåga att förutse och svara på de allt snabbare och mer komplicerade förändringarna i säkerhetsmiljön i framtiden.

4.2 Polisväsendet

Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet har för polisens ansvarsområdes del beskrivits av Centralkriminalpolisen, Polisyrkeshögskolan, Polisstyrelsen samt Skyddspolisen.

4.2.1 Centralkriminalpolisen

Centrala utmaningar för det internationella samarbetet samt synpunkter på sambanden mellan den inre och yttre säkerheten

Brottslighet och brottsbekämpning har förändrats avsevärt under de senaste tio åren. Det ömsesidiga förhållandet mellan inre och yttre säkerhet har formats med detta och gränsen mellan dem har blivit otydligare. Den nya uppgången inom våldsam radikal islamistisk aktivitet och internationaliseringen påverkar den inre och yttre säkerheten i EU och Finland. Den kraftiga utvecklingen av datanät och datasystem samt tillhörande krypteringsteknik samt ett ökat utnyttjande av dem är typiskt bland statliga underrättelsetjänster, brotts- och terrororganisationer och radikala aktivistorganisationer samt enskilda riskpersoner.

Ur en enskild stats perspektiv kan man av tradition skilja på dimensionerna för statens inre och yttre säkerhet. Polismyndigheterna har huvudansvaret för det förstnämnda, medan militära myndigheter har ansvaret för det senare. Cyberbrottslighet, hybridhot, brottslighet på internet och som utnyttjar internet, inklusive farliga ensamma personer som hämtar sina modeller från utlandet och internet och som planerar våldsdåd, gränsöverskridande rörlig brottslighet, terrorism och finansiering av terrorism, "Foreign Fighters"-fenomen, annan brottslighet relaterad till extremrörelser samt organiserad brottslighet (bland annat s.k. västgång) är exempel på fenomen som inte respekterar gränser, utan till fullo utnyttjar möjligheterna av fri rörlighet och modern teknik.

Den snabba och uppenbara utsuddning av gränsen mellan yttre och inre samt internationella och nationella hot har redan återspeglats på verksamheten hos de myndigheter som ansvarar för säkerheten. De brottsbekämpande myndigheter som svarar för bekämpning av inre hot har ett allt större internationellt samarbete i bekämpningen av hot från utlandet och de myndigheter som svarar för traditionell yttre säkerhet utnyttjar i allt högre grad information som behandlar statens inre säkerhetshot. I denna artikel behandlas yttre och inre säkerhet i huvudsak ur ett brottsbekämpningsperspektiv.

Effektiv brottsbekämpning förutsätter en förutseende, aktuell och analyserad läges- och bekämpningsbild, snabba reaktioner och snabb bekämpningsförmåga, en effektiv inriktning och gemensam användning av resurser samt en förmåga att handla i en internatio-

nell verksamhets- och samarbetsmiljö. Utvecklingen har ställt nya krav i synnerhet på informationsutbyte. Till denna del är nyckelorden förutsebarhet och snabbhet.

Kännetecknande för utvecklingen av verksamhetsmiljön har på senare tid varit förändringarnas snabbhet och oförutsägbarhet. Detta ställer särskilda krav på organisationernas reaktionsberedskap och även på förmågan att snabbt prioritera verksamheten på det sätt som läget förutsätter. Polisen har väl kunnat svara upp mot till exempel utmaningar föranledda av migrationsläget. De nya situationerna har förutsatt såväl organisatoriska lösningar som ett särskilt välfungerande samarbete mellan både polisenheter och i vidare omfattning.

Inre och yttre säkerhet sammanflätas nästan helt och hållet i dagens värld som förenas av datanät. En av de nya utmaningarna för att bedöma säkerheten är att förstå den inbördes kopplingen mellan olika säkerhetsnivåer. Cyberbrottslighet kommer i framtiden att utgöra ett nästan lika stort hot som traditionell brottslighet, som även den delvis kommer att begås på nätet. Cyberbrottslighet och bekämpning av den är en stor utmaning även globalt. I och med volymutvecklingen ökar även de olägenheter som den medför för samhället kontinuerligt. Befogenheter, bestämmelser om informationsutbyte, även mellan inhemska aktörer, och internationella avtal stödjer emellertid inte bekämpning av cyberbrottslighet särskilt väl. Brott som begås samtidigt i flera stater och de skador som uppstår ställer även nya krav på nationell lagstiftning. Brottutövarna och offren kan befinna sig i flera länder runtom i världen, och bevisningen för brott måste sökas på servrar som är belägna på olika håll i världen.

Vid sidan av traditionella hot som väpnade angrepp av främmande stater har olika asymmetriska hot uppkommit och metoderna för statlig påverkan (hybridpåverkan) har ökat. Detta suddar för sin del ut gränsen mellan allvarliga störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden. Det har blivit betydligt svårare än tidigare att identifiera statliga aktörer och traditionella brotts- och terrororganisationer och kombinationer av dessa som ligger bakom hoten. Myndigheter inom inre säkerhet ska ha både förmågan att upptäcka hoten och tillräckliga resurser för att hantera även långvariga situationer. Polisen och gränsbevakningsväsendet ska som primära bekämpningsmyndigheter ha en tillräcklig lägesmedvetenhet och beredskap att bekämpa hot som dessa före eventuella situationer som ska tolkas som kriser och en nationell höjning av beredskapen.

Hotet om våldsdåd av enskilda radikaliserade personer och terrorism ökar även i Finland, och ett öppet samhälle kan inte förbereda sig på detta särskilt väl. Uppföljningen av penningflöden som en del av penningtvättutredning har en viktig roll i bekämpningen av terrorism. Särskilt vid uppföljning av sociala medier måste man kunna identifiera, förebygga och reagera på enskilda farliga individer som planerar brott. Effektiv underrättelseverk-

samhet på internet stödjer bekämpning av både terrorism och enskilda personers brottsliga verksamhet.

Det är allt mer väsentligt att verksamheten leds effektivt i den nuvarande och en överskådlig verksamhetsmiljö. Polisen är den allmänna myndighet som svarar för brottsbekämpning och som ansvarar för denna uppgift. Även andra myndigheter som deltar i brottsbekämpning anknyter till verksamheten inom sina respektive specialområden.

Utöver brottsbekämpning har polisen även en betydande roll i undersökningen av stora olyckor och identifieringen av offer, vilket är nära förknippat med detta. Det globalt sett ökande resandet och olyckor som ökat till följd av detta, där personer från flera länder är delaktiga, har ställt helt nya slags krav på polisens verksamhet. I likhet med brottsbekämpning förutsätter även detta verksamhet i ett annat land eller i flera länder, snabb reaktionsförmåga och ett fungerande internationellt informationsutbyte.

Konkreta åtgärds- och utvecklingsförslag

Den juridiska grunden samt nationella och internationella instrument för förebyggande brottsbekämpning med administrativa metoder är bristfälliga och konkreta modeller ska tas fram för sådan förebyggande verksamhet. Hinder för att använda administrativ information vid brottsbekämpning och brottsbekämpningsinformation i administrativa ärenden ska undanröjas. Strategin för bekämpning av organiserad brottslighet behöver fortsättas. Till exempel när det gäller program för bekämpning av ekonomisk brottslighet har man kunnat konstatera att uttryckligen en konsekvent, långvarig fortsättning av dem har effektiviserat bekämpningen och fört den i en allt mer konkret riktning.

Den läges- och bekämpningsbildsfunktion som leds av polisen bör vidareutvecklas och stärkas så, att man med verksamheten effektivt och i realtid kan förebygga brott samt koordinera helheten för nationell och internationell brottsbekämpning genom att till fullo utnyttja nödvändiga system och register. Dessutom bör informationen utvecklas och hinder för närmare samarbete mellan olika myndigheter undanröjas. Informationsutbytet mellan till exempel kommunsektorn, näringslivet och tredje sektorn bör ökas och stödjas genom lagstiftning.

Vid utvecklandet av underrättelseregister bör enhetlighet, användbarhet, verksamhet mellan flera myndigheter och den internationella dimensionen beaktas. För att rikta brottsbekämpningen bör ett permanent underrättelseregister samt ett inbyggt, fungerande analysregister i detta register vara i bruk. Situationen är speciell när nationell information kan analyseras på ett mer omfattande och bättre sätt till exempel i Europol än i hemlandet.

Dataskyddskraven har blivit striktare på nationell och internationell nivå samtidigt som regleringen av brottsbekämpning har ökat avsevärt även på ett allmänt plan. I denna situation bör dock behoven hos en effektiv och allt snabbare operativ verksamhet tillgodoses. Den alltför stora betoningen på dataskydd borde kunna minskas och informationsutbytet mellan myndigheter ökas genom lagstiftning för att effektivisera förebyggandet av brott. Detta lyfts fram särskilt när det gäller förebyggande av allvarliga våldsdåd.

Vikt bör fästas vid ett närmare internationellt samarbete och uttryckligen vid förebyggande och bekämpning av brott i realtid genom att på olika forum lyfta fram nationellt viktiga frågor på metod-, system-, lagstiftnings- och avtalsnivå. För att ytterligare påskynda det internationella informationsutbytet bör automatiserade modeller och metoder utvecklas och utnyttjas.

Särskilt i bekämpning av cyberbrottslighet, men även i annan internationell brottsbekämpning, bör metoder för inhämtande av information underlättas och påskyndas ytterligare genom att skapa en rättslig grund och praktiska kanaler som beaktar de krav som verksamhetsmiljön ställer. Tillgången till information som behövs av tjänsteproducenter (till exempel Google, Facebook, Twitter) från utlandet bör förbättras och göras snabbare.

Fokus inom brottsbekämpning gällande terrorism, extremrörelser (inklusive "Foreign Fighter"-fenomenet) och marginalisering bör flyttas till aktivt förebyggande.

På grund av kravet på snabbhet, förebyggande och den komplexa verksamheten bör polisens uppdrag att leda och koordinera brottsbekämpningen stödjas tydligare.

Polisen bör även i fortsättningen bland annat ha mer omfattande möjligheter att prioritera uppgifter samt i stället för ett heltäckande s.k. undersökningstvång ha prövningsbefogenhet för brottmål som tas upp för undersökning, vilket i stället för undersökningstvång skulle innebära undersökningsrätt. Detta gäller såväl massabrottslighet som till exempel cyberbrott, eftersom alla företag inte nödvändigtvis informerar polisen om brott bland annat på grund av den offentlighet som undersökningen medför. Detta försvårar å sin sida till exempel skapandet av en lägesbild, vilken är viktig med tanke på bekämpningen.

Vid utvecklandet av myndighetssamarbete gällande inre och yttre säkerhet är det särskilt viktigt att beakta att andra myndigheter tyr sig till polisens riksomfattande nätverk som fungerar enligt 24/7-principen.

4.2.2 Polisyreshögskolan

Eftersom ombesörjandet av strategiska kärnuppgifter för säkerhet, produktionen av viktiga tjänster som tillhandahålls medborgarna samt säkerställandet av statens säkerhet även

i framtiden förutsätter utarbetandet av en övergripande strategi för säkerheten, behöver Polisyrkeshögskolans verksamhet studeras utifrån ett perspektiv som gäller dess uppgiftsområde samt dess verksamhetsmässiga och strategiska påverkan såväl nationellt som internationellt. Det står klar att internationell verksamhet i enlighet med arbetsgruppens antagande ska ses som ett centralt livsvillkor för Finlands och EU:s inre säkerhet.

Polisyrkeshögskolans uppgift är att inom området för inre säkerhet ge en på forskning och kulturella utgångspunkter baserad högskoleundervisning för yrkesinriktade expertuppgifter och ledningsuppgifter samt att stödja individens yrkesutveckling och främja livslångt lärande. Därutöver är dess uppgift att bedriva tillämpat forsknings- och utvecklingsarbete som betjänar planeringen och utvecklingen av polisverksamheten och den inre säkerheten samt undervisningen vid Polisyrkeshögskolan. Vid skötseln av sina uppgifter samarbetar Polisyrkeshögskolan med polisens nationella och internationella intressentgrupper. En förutsättning för att läroanstalten framgångsrikt ska kunna sköta de givna uppgifterna är att den särskilt på medellång och lång sikt försöker påverka fenomen och utvecklingsförlopp inom den breda säkerhetsmiljön samt stödja gränsöverskridande och internationell verksamhet hos brottsbekämpande myndigheter och säkerhetsmyndigheter som siktar mot hantering av dessa.

Som inrikesförvaltningens prioriteringar i EU- och internationella frågor har fastställts främjande av Finlands verksamhetsmässiga mål i Europeiska unionen, beaktande av utvecklingen av det internationella säkerhetsläget och beredskap inför förändringar i den yttre säkerhetsmiljön, hantering av flyttningsrörelser och bevakning av de yttre gränserna samt en förbättring av förutsättningarna för effektivt internationellt samarbete. I enlighet med inrikesministeriets internationella prioriteringar fokuserar Polisyrkeshögskolan i sin verksamhet på regionalt samarbete, samarbete mellan EU-medlemsstater och ämbetsverk samt samarbete med tredje länder och verksamhetsutveckling.

Polisyrkeshögskolan stödjer även i enlighet med IM:s koncernstrategi Finlands aktiva närvaro inom krisområden genom att stärka exporten av säkerhetskompetens samt genom att aktivt utveckla beredskapen hos nationella brottsbekämpande myndigheter och aktörer även i gränsöverskridande ärenden. I enlighet med polisens internationella strategi betonas samarbetet särskilt med globalt betydande stater, och när det gäller övriga tredje länder riktas samlingsutvecklingen mot de länder med vilka det finns ett särskilt strategiskt eller operativt samlingsbehov.

De viktigaste metoderna för att uppnå ovan nämnda mål är att producera ett högklassigt, framtidsorienterat omfattande och adaptivt kunnande särskilt för inre säkerhetsmyndigheter (inkl. en tillräcklig kunskap i användning av instrument, kanaler och samlingsformer inom EU och annat polissamarbete), deltagande i utvecklandet av europeiskt och regionalt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och deltagande i nätverk, möj-

liggörande av internationell studie- och arbetserfarenhet samt stödande av kunskapsexport och reformer av brottsbekämpande myndigheter i tredje länder. Inom forskning och utveckling finns ett nära samarbete med nätverk och konsortier inom polis- och säkerhetsområdet. Urvalet av teman är brett och omfattar projekt relaterade till utbildning och arbetsinnehållet inom säkerhetsområdet, polisens verksamhet och myndighetssamarbete samt förändringen i verksamhetsmiljön. Enskilda projekt har behandlat många centrala teman för inre säkerhet, som migration, organiserad brottslighet, penningtvätt, korruption, terrorism och vapenrelaterat informationsutbyte.

Som en iakttagelse på megatrendnivå bör det på grund av såväl det ovan nämnda som t.ex. närmandet i EU:s inre och yttre säkerhet konstateras att dimensioner och fenomen inom yttre och inre säkerhet är oskiljaktligt bundna till varandra. Således bör det konstateras att en tydlig och till vissa delar ökande del av produktionssystemet för staternas säkerhet de facto hör till den yttre dimensionen av inre säkerhet. Visserligen finns det fortfarande inom yttre säkerhet funktioner, där ovan nämnda koppling inte finns.

Utmaningarna inom Polisyrkeshögskolans uppgiftsfält för internationell påverkan och samarbete realiseras å ena sidan i riktlinjer som styr verksamheten och som härletts från ansvarsområdets korstryck för strategiska prioriteringar, men som delvis är kortsiktiga samt å andra sidan i strukturer och processer baserade på en "ordningsbaserad" framgångsmodell. Med andra ord begränsas en styrning baserad på strategiska och resultat-orienterade utgångspunkter av skillnader mellan ansvarsområdets vision och uppfattningar samt strukturerna och verksamheten. Utmaningar relaterade till dessa skapas av en outvecklad innovationsmiljö och reformkänslighet inom förvaltningen och den s.k. experimentkulturen. Utveckling av genomslagskraftigt internationellt samarbete förutsätter snarare införandet av förutsättningar för en "synergibaserad" framgångsmodell.

Som specifika sakhelheter kan åtminstone följande anses utgöra centrala utmaningar för internationellt samarbete:

1. *Resursallokering för kunskapsexport (stöd för polisreformer) och FUI-projekt, finansiering och påverkan av säkerhetsmiljön (inre och yttre säkerhetsperspektiv) med hjälp av FUI-verksamhet och kompetensutveckling.*

Inom sektorn för internationell kapacitetsutveckling har flera potentiella möjligheter till export av finländsk brottsbekämpnings-, polis- och utbildningskompetens identifierats. Såväl möjliga mottagarstater som utrikesförvaltningen och koncernförvaltningen för inrikes ärenden har visat intresse och gett anbud. Möjligheterna till kunskapsexport är i praktiken varierande i fråga om både finansiering och samarbetsformer. IM:s polisavdelning, Polisstyrelsen och Polisyrkeshögskolan har utvecklat en gemensam modell för att beakta målinriktad verksamhet, främjande av nationella intressen, effektiv resursanvändning

samt utnyttjande av potentiella möjligheter som en helhet. Modellen har utnyttjats sedan år 2013, men resursallokeringsdiskussionen och beslutsprocessen i ärendet har ännu inte genomförts.

Inre och yttre säkerhet har närmast sig varandra, och denna koppling bör beaktas när man försöker påverka EU-finansieringskällors arbetsprogram och nationell resursallokering för FUI-projekt relaterade till temat. Å andra sidan bör man vid diskussionen om ämnen och resursallokering till projekt säkerställa att finansieringen styrs på ett balanserat sätt även till studier av sådana verksamheter och fenomen som främst hör till antingen den inre eller den yttre säkerhetens område. Eventuella teman inom området för inre säkerhet kunde vara till exempel säkerhet på glesbygden, lokalt säkerhetssamarbete eller brottslighet i vardagen.

2. Partiell separation mellan utvecklingspolitik och inre säkerhet

Den utvecklingspolitik som riktas mot tredje länder, särskilt inom den europeiska grannskapspolitiken och mot övriga ursprungsländer för brottslighet bör kopplas in som en del av den bredare utvecklingen av den inre säkerheten i Finland, där mål på både medellång och lång sikt beaktas. De brottsbekämpande myndigheterna bör ha möjlighet att arbeta effektivt och tillsammans med målstaternas myndigheter utveckla nödvändiga säkerhetsstrukturer och -lösningar. Säkerhetssamarbetet bör sikta både mot utveckling av målstaternas egen kapacitet och mot utveckling av ömsesidigt förtroende och brottsbekämpningssamarbete.

3. Utveckling av den nationella beredskapen för krishantering samt påverkan i beslutsfattandet inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GFSP)

Polisen och i synnerhet Polisyrkeshögskolan har en tydlig behovsbaserad roll i utvecklingen av den nationella beredskapen för civil krishantering i samarbete med Krishanteringscentret. Närmare hälften av experterna inom civil krishantering i Finland är polismän. Krishanteringscentrets administrativa ställning är emellertid inte ändamålsenlig med tanke på verksamhetsmålen. Dessutom skulle en vidareutveckling av samarbetet med inrikesministeriet gällande identifieringen av kunskapsbehov i civila krishanteringsmissioner inom polisområdet ytterligare effektivisera jämvikten mellan utbud och efterfrågan, även om betydande framsteg redan har gjorts.

Enligt Polisyrkeshögskolans vision är läroanstalten en polisläroanstalt på elitnivå och en ansedd medlem i den europeiska högskolegemenskapen. Läroanstaltens kunnande används på ett mångsidigt sätt för att upprätthålla säkerheten i samhället. För att uppnå detta mål krävs även ett öppnare och starkare utnyttjande av informationsbasen inom polis- och brottsbekämpningsområdet vid behandling och beredning av externa hot och motåtgärder inom inre säkerhet under GFSP.

4.2.3 Polisstyrelsen

Gränsdragning mellan inre och yttre säkerhet

Enligt säkerhetsstrategin för samhället är det finländska samhällets vitala funktioner ledningen av staten, internationell verksamhet, Finlands försvarsförmåga, ekonomins och infrastrukturens funktion, befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga, mental kriställighet och den inre säkerheten. Ur statens perspektiv skiljer man traditionellt på dimensionerna för statens inre och yttre säkerhet. I huvudsak ansvarar brottsbekämpande myndigheter, som polisen, för den inre säkerheten, medan militära myndigheter ansvarar för den yttre säkerheten.

Enligt programmet för den inre säkerheten avses med inre säkerhet ett samhällstillstånd där alla kommer i åtnjutande av de fri- och rättigheter som det rättsliga systemet garanterar dem, utan rädsla och otrygghet orsakad av brottslighet, störningar, olyckor eller nationella eller internationella fenomen. Statens yttre säkerhet kan äventyras av alla sådana strävanden som har en skadlig inverkan på statens rättigheter eller intressen, eller relationerna mellan Finland och främmande makter.

Begreppen inom inre och yttre säkerhet är otydliga och inga klara gränser kan dras mellan dem. Det handlar om en perspektivskillnad: begreppet inre säkerhet bygger kraftigt på ett perspektiv rörande enskilda människor, medan begreppet yttre säkerhet betonar ett statligt perspektiv framför allt relaterat till statens självbestämmanderätt. De brottsbekämpande myndigheter som svarar för bekämpning av inre hot har ett allt mer omfattande internationellt samarbete för bekämpning av hot från utlandet och de myndigheter som svarar för traditionell yttre säkerhet utnyttjar i allt högre grad information som behandlar statens inre säkerhetshot.

Ur polisens perspektiv är det på grund av den kontinuerliga förändringen i brottslighet och hela verksamhetsmiljön allt svårare att dra en gräns mellan de inre och den yttre säkerheten: brottsfenomen, till exempel terrorism och våldsam radikalisering, datanätsbrottslighet, infiltreringen av organiserad brottslighet i näringslivet och samhällsstrukturerna och illegal invandring, utgör utmaningar för att upprätthålla den inre säkerheten. Särskilt när det gäller den yttre säkerhetens gränssnitt fördjupar de sociala och ekonomiska konsekvenser orsakade av olika kriser (Ukraina, Georgien, arabvåren, Syrien och naturkatastrofer) dessa kriser ytterligare och konsekvenserna sprids över landsgränser. Den geopolitiska instabiliteten ökar, konflikterna sprids och pågår i flera år, och påverkar på detta sätt EU-medlemsländernas inre säkerhet.

Myndighetsverksamheten styrs av Europeiska unionen, dess strategier på olika nivåer samt en betonad straffrättslig utveckling: EU-regleringarna lämpar sig inte nödvändigtvis

alltid för Finlands rättssystem. Utmaningarna inom den offentliga ekonomin och ett underskott i statsekonomin gör att de förväntningar som förknippas med kriminalisering och strategier inte motsvarar myndigheternas ramar och praktiska verksamhetsbetingelser. Det är tidvis krävande att samordna grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna med det komplicerade regelverket för myndighetsverksamhet.

Polisen iakttar i sitt arbete för (den inre) säkerheten prioriteringarna i EU Policy Cycle. Polisstyrelsen fastställde hösten 2014 att dess prioriteringar med tanke på den kommande strategin för den inre säkerheten är 1) verksamhet mot organiserad brottslighet 2) bekämpning av cyberbrottslighet 3) bekämpning av terrorism och 4) bekämpning av illegal invandring. Som metoder i detta sammanhang nämns bland annat bättre informationsutbyte samt samarbete med tredje länder.

Bekämpning av terrorism

Bekämpning av terrorism utgör en väsentlig del av medlemsstaternas kompetens, och följaktligen sker utbyte av underrättelseinformation till stor del mellan underrättelse- och säkerhetstjänster, vilkas samarbete med brottsbekämpande myndigheter måste stärkas. Informationsutbyte och -hantering har en ytterst viktig roll. En utmaning utgörs av att effektivt utnyttja Europeiska polisbyrån (Europol) och Interpol vid utbyte och analys av underrättelseinformation (om brott), om medlemsstaterna utbyter information via bilaterala och multilaterala kanaler. Dessutom ska de möjligheter som Eurojust erbjuder utnyttjas bättre (till exempel gemensamma utredningsgrupper).

Många terroristhot riktas mot medlemsstater utanför EU, vilket betonar betydelsen av samarbete med tredje länder (t.ex. Turkiet och Västbalkan) och gränssäkerhet. I terroristens ursprungsländer måste man kunna påverka förhållandena och stödja utvecklingen för att minska rekryteringen till terrorism. Särskilt när det gäller EU:s yttre gränser bör riskbaserad verksamhet utvecklas, även för att kunna övervaka gränstrafiken i tillräcklig omfattning utan att kompromissa med rörelsesmidigheten (Entry/Exit, Smart Borders, PNR). Även om vi förbereder oss på konsekvenserna av terrorism, ska fokus i det internationella samarbetet ligga på att förebygga våldsamt radikaliserande och inverkan på orsakerna till terrorism. Således bör alla medlemsstater till fullo utnyttja till exempel RAN:s (Radicalisation Awareness Network) erfarenhet och utbildningsutbud, för att fenomenet ska kunna identifieras på ett heltäckande sätt och för att kunna påverka det. Vid förebyggande ska samarbetet mellan myndigheterna och den tredje sektorn betonas och de modeller som bäst lämpar sig för Finland bör hittas.

I EU utarbetades år 2014 en uppdaterad strategi för att bekämpa radikaliserande och rekrytering till terrorism samt riktlinjer relaterade till strategin. Verkställandet av dessa ska inledas utan dröjsmål på EU-nivå och i medlemsstaterna och framskridandet av åtgärderna

ska följas upp. Kommunikationen på strategisk nivå ska vara likadan i olika medlemsstater för att bättre resultat ska kunna uppnås.

Man ska försöka bekämpa finansiering av terrorism, något som kräver ett brett internationellt samarbete. Internet har en central roll när det gäller rekrytering och radikalisering till terrorism. Tjänsteleverantörer på internet och privatpersoner har en betydande roll när det gäller att ingripa i terroristiskt material. Det samarbete på EU-nivå med bland annat större tjänsteleverantörer (Facebook, YouTube, Twitter osv.) bör fortsättas och bästa praxis bör delas mellan medlemsstaterna.

Trots ökningen i fenomenet med utländska stridande och Parisattackerna finns det inte på EU-nivå ett behov av att stifta nya instrument (med undantag för det s.k. EU-PNR-direktivet som bör färdigställas snabbt), utan fokus bör ligga på att utnyttja nuvarande metoder (bl.a. SIS II, FP Travellers) till fullo. Inom det internationella samarbetet bör särskild vikt fästas vid att samordna åtgärder för den inre och den yttre säkerheten och samarbetet mellan institutioner verksamma inom dessa sektorer bör ökas.

Organiserad brottslighet, cyberfrågor och utveckling av/problem i gränsöverskridande inhämtande av information

Brottslighet och brottsbekämpning har förändrats avsevärt under de senaste tio åren. Det ömsesidiga förhållandet mellan inre och yttre säkerhet har formats med detta och gränsen mellan dem har blivit otydligare. Den nya uppgången inom våldsam radikal islamistisk aktivitet och internationaliseringen kommer att påverka den inre och yttre säkerheten i EU och Finland. Den kraftiga utvecklingen av datanät och datasystem och tillhörande krypteringsteknik samt ett ökat utnyttjande av dem är typiskt bland statliga underrättelsetjänster, brotts- och terrororganisationer och radikala aktivistorganisationer samt enskilda riskpersoner.

Cyberbrottslighet, brottslighet på internet och som utnyttjar internet, gränsöverskridande rörlig brottslighet, terrorism och finansiering av terrorism, "Foreign Fighters"-fenomen, annan brottslighet relaterad till extremrörelser samt organiserad brottslighet (bland annat s.k. västgång) är exempel på fenomen som inte respekterar gränser, utan – tvärtom – till fullo utnyttjar möjligheterna av fri rörlighet och modern teknik.

I dag blandas alltså inre och yttre säkerhet nästan helt och hållet i en värld förenad av datanät. En ny utmaning för att bedöma säkerheten är att förstå den inbördes kopplingen mellan olika säkerhetsnivåer. Vid sidan av traditionella hot som väpnade angrepp av främmande stater har olika asymmetriska hot uppkommit, vilket för sin del suddar ut gränsen mellan allvarliga störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden. Det har blivit betydligt svårare än tidigare att identifiera statliga aktörer och traditionel-

la brotts- och terrororganisationer och kombinationer av dessa som ligger bakom hoten. Den snabba och uppenbara utsuddning av gränsen mellan yttre och inre samt internationella och nationella hot har redan återspeglats på verksamheten hos de myndigheter som ansvarar för säkerheten. De brottsbekämpande myndigheter som svarar för bekämpning av inre hot har ett allt mer omfattande internationellt samarbete för bekämpning av hot från utlandet och de myndigheter som svarar för traditionell yttre säkerhet utnyttjar i allt högre grad information som behandlar statens inre säkerhetshot. I denna promemoria behandlas yttre och inre säkerhet dock i huvudsak ur ett brottsbekämpningsperspektiv.

Effektiv brottsbekämpning förutsätter en förutseende, aktuell och analyserad läges- och bekämpningsbild, snabba reaktioner och snabb bekämpningsförmåga, en effektiv inriktning och gemensam användning av resurser samt en förmåga att handla i en internationell verksamhets- och samarbetsmiljö. Denna utveckling har ställt helt nya krav på informationsutbytet; nyckelord är förutsägbarhet och snabbhet. Det blir allt mer väsentligt att verksamheten leds effektivt i en sådan verksamhetsmiljö. Polisen är den allmänna myndighet som svarar för brottsbekämpning och som ansvarar för denna uppgift. Även andra centrala myndigheter som deltar i brottsbekämpning anknyter till verksamheten inom sina respektive specialområden.

Ett problem har blivit att den utvecklingen av den nationella lagstiftningen inte hålls aktuell i en verksamhetsmiljö som förändras snabbt, där brott och skador sker snabbt i olika länder, brottsutövare och offer kan befinna sig i flera länder runt om i världen, och bevisningen för brott måste sökas på servrar som är belägna på olika håll i världen.

Utöver brottsbekämpning har polisen även en betydande roll i undersökningen av stora olyckor och identifieringen av offer, vilket är nära förknippat med detta. Det globalt sett ökande resandet och olyckor som ökat till följd av detta, där personer från flera länder kan vara delaktiga, har ställt helt nya slags krav på polisens verksamhet. I likhet med brottsbekämpning förutsätter även detta verksamhet i ett annat land eller i flera länder, snabb reaktionsförmåga och ett fungerande internationellt informationsutbyte.

Samarbete mellan polis- och rättsmyndigheterna

I Finland har indelningen mellan rättsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter traditionellt inte ansetts vara så skarp som på andra håll i Europa. Utvecklingen på senare tid i verkställandet av instrument inom det internationella samarbetet har i Finland haft verkat så att man har försökt göra det internationella samarbetet inom brottsbekämpning allt mer åklagar drivet. I Finland har samarbetet mellan poliser och rättsmyndigheter av hävd varit nära och välfungerande så, att polisen har haft ansvaret för beslutsfattandet rörande den operativa verksamheten med undantag för vissa tvångsmedel. Internationellt sett har vår styrka varit att polisen i rättsmyndighetsroll har haft rätt att lämna begäran-

den om uppgifter och framställningar om bevisupptagning relaterade till straffrättsvård, vilka är föremål för en strikt laglighets- och kvalitetskontroll. Det är inte motiverat att vi i detta arbete ska ta efter länder där motsvarande samarbete inte finns eller där gränser har byggts mellan rätts- och polismyndigheterna. Enligt observation har det konstgjorda införandet av en europeisk modell i vårt system ökat formbundenheten och stelheten i skötseln av ärenden. Om denna åklagardrivna modell genomförs, skulle detta leda till att förutsättningarna för utbyte av information försvagas och göra utbytet av information långsammare. Det finns skäl att bekämpa en förändring i denna riktning.

Informationsutbyte och principen om tillgång till information

Vid förebyggande och avslöjande av brott är det centralt att kriminalunderrättelseinformation skickas mellan brottsbekämpande myndigheter i realtid. Förutsättningarna för tillgång till information bör förbättras, och pålitligheten samt snabbheten på informationsutbytet bör ökas. Metoder för detta är att utnyttja de principer som skrivits in i fleråriga program samt på EU-nivå även ett bättre utnyttjande av EU:s ämbetsverk. På det nationella planet kan man fortsätta undanröja hindren för informationsutbyte.

Att identifiera utövarnas bakgrund och kopplingar i första skedet är av största vikt och för detta behövs kriminalunderrättelseinformation som samlats i respektive medlemsland. På EU-nivå har stora framsteg gjorts på detta område i och med att Europols roll stärkts samt utökningen av SIENA-kanalen. Ett fullskaligt utnyttjande av dessa verksamhetsmöjligheter är emellertid fortfarande en utmaning på EU-nivå. Finland har medverkat aktivt i det så kallade ADEP-projektet, vars mål är att främja automatiseringen av utbytet av polisinformation, vilket för sin del främjar principen om tillgång till information (Kommissionen avslag EPRIS-projektet efter en bedömning om genomförbarhet).

Principen om tillgång tjänas bland annat av det s.k. svenska initiativet, Prömsamarbetet och de möjligheter som Europol erbjuder. Dessutom återstår det att se hur det framtida Eurojust-samarbetet utvecklas och vad avgörandet om en europeisk åklagare och dess betydelse kommer att bli. Båda erbjuder dock redskap, om de införs på ett förnuftigt sätt på både EU-nivå och nationellt. Snabbheten på informationsutbytet är av central betydelse när det gäller förbättring av förutsättningarna för informationsutbyte. När parterna identifierar varandra på ett tillförlitligt sätt och normerna rörande informationshantering fungerar, kan man samtidigt garantera skyddet för de grundläggande rättigheterna och övervakning och överlämning av informationen. Utökandet av Europols SIENA-system påskyndar informationsutbytet och underlättar tillgången till information. Med hantlingsregler Europol-information kan man begränsa både informationens användningsändamål och utlämnande av information. Via Interpol kan hela den övriga världen nås. Med hjälp av Schengen-informationssystemet kan stora informationsmängder snabbt

och effektivt fås för myndighetsbruk. Dessa separata internationella datasystem täcker olika frågor och olika geografiska områden, men de kompletterar varandra.

Principen om tillgången till information och undanröjandet av hinder för informationsutbyte mellan myndigheter bör fortsättas. Framtida utmaningar är utnyttjande av PNR-information, Eurodac-systemets betydelse och VIS-systemets information. När informationsutbytet genomförs med tydliga spelregler och tillräckligt koncentrerade strukturer, har parterna inga identifieringsproblem sinsemellan och det uppstår inga misstankar om rätt användningsändamål för informationen.

Brottsbekämpningssamarbete samt effektivisering av informationsutbyte med tredje länder

Inom polissamarbetet i förhållande till tredje länder har man på senare tid aktivt ingått samarbetsrelationer på lägre nivåer, som ämbetsverks- eller ministerienivå, samt mottagit initiativ från många länder och ämbetsverk. De senaste exemplen på samarbetsrelationer är Serbien och Nigeria och på initiativ Georgien och Vitryssland. När det gäller ingående av samarbetsrelationer behövs en klart mer målmedveten och målinriktad verksamhet, och det vore väsentligt att identifiera centrala aktörer även från tredje länder och ingå bilaterala samarbetsförhållanden utgående från nationella operativa behov inom brottsbekämpning.

Konkreta åtgärds- och utvecklingsförslag för polisens del

Polisen anser att följande praktiska åtgärder för att förbättra den ömsesidiga kopplingen mellan inre och yttre säkerhet är goda ur polisens perspektiv och som polisens åtgärder:

Särskilt i bekämpning av cyberbrottslighet, men även i annan internationell brottsbekämpning, bör metoder för inhämtande av information underlättas och påskyndas ytterligare genom att skapa en rättslig grund och praktiska kanaler som beaktar de krav som verksamhetsmiljön ställer. Särskilt tillgången till information som behövs av tjänsteproducenter ska förbättras, vid behov genom att förbigå det långsamma och stela förfarandet för rättslig hjälp. I detta fall bör dock tryggheten av grundrättigheterna särskilt uppmärksammas.

Den juridiska grunden samt nationella och internationella instrument för förebyggande brottsbekämpning med administrativa metoder är bristfälliga och särskild vikt ska fästas vid dem.

För att ytterligare påskynda det internationella informationsutbytet bör automatiserade modeller och metoder utvecklas och utnyttjas.

Dataskyddskraven har blivit striktare på nationell och internationell nivå. I denna situation bör dock behoven hos en effektiv och allt snabbare operativ verksamhet tillgodoses.

Den läges- och bekämpningsbildsfunktion som leds av polisen ska vidareutvecklas och stärkas så, att man med verksamheten effektivt och i realtid kan förebygga brott samt koordinera helheten för nationell och internationell brottsbekämpning genom att till fullo utnyttja nödvändiga system och register.

Vid utvecklandet av underrättelseregister bör enhetlighet, användbarhet, verksamhet mellan flera myndigheter och den internationella dimensionen beaktas.

Uppmärksamhet ska ägnas åt ett närmare internationellt samarbete och uttryckligen vid förebyggande och bekämpning av brott i realtid genom att på olika forum lyfta fram nationellt viktiga frågor på metod-, system-, lagstiftnings- och avtalsnivå.

Inom brottsbekämpning i anslutning till terrorism och extremrörelser (inkl. Foreign Fighter-fenomenet) ska fokus flyttas mot aktivt förebyggande.

På grund av kravet på snabbhet, förebyggande och den komplexa verksamheten bör ledningen och koordineringen, som ligger på polisens ansvar, stödjas tydligare.

Vi deltar aktivt i det internationella samarbetet för inre säkerhet och polisärenden inom EU och på andra internationella forum. Syftet är att med framförhållning påverka både lagstiftningen och verksamheten samt att med framförhållning anamma nationellt ändamålsenliga förfaranden (best practices) och på ett tillräckligt sätt koppla dem till den nationella verksamheten. När det gäller civil krishantering säkerställs polisens deltagande i internationella civila krishanteringsuppgifter. Utveckling av tredje länders egen säkerhetsförmåga ökar säkerheten i Europa och dess närområden. Att tillhandahålla säkerhetsresurser för EU-operationer utanför EU skapar stabilitet även inom EU.

Informationsutbytet förbättras på axeln tredje länder – EU – nationell nivå. På EU-nivå och nationell nivå säkerställs bl.a. tillräckliga befogenheter och datasystem för informationsutbyte och att brottsbekämpningen har tillgång till EU-ämbetsverkens information. En analys kopplas alltid till informationsutbytet. I anslutning till informationsutbyte säkerställs för polisens del att PNR-direktivet genomförs och att skapandet av ett PIU-centrum under ledning av Polisstyrelsen (PNR-projektet). Internationell rättslig hjälp utgör en särskild utmaning.

I fråga om polisärenden förbinder vi oss till strategierna och genomförandeprogrammen i EU:s polis- och straffrättsliga Home Affairs-ansvarsområde och dessa införs nationellt på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det säkerställs att nationella styrdokument

(terro, cyber, organiserad brottslighet, illegal invandring) redan i utgångsläget är synkroniserade med EU-nivån.

Operativt samarbete med tredje länder: bestående verksamhetsstrukturer som är möjliga för polisen, vilka för närvarande saknas, skapas. Här utnyttjas PTG-konceptet så att EU-strategier i fortsättningen även synkroniseras med PTG-funktionen. (En nära koppling mellan gränsövervakning och polisverksamhet, Baltikum, Ryssland, Finland-Estland som särskilt fokus jämfört med dem som kommer från Afrika i Sydeuropa).

Nationellt: synergier i säkerhetsmyndigheternas uppgifter och befogenheter: förhållandena mellan säkerhetsmyndigheternas uppgifter och befogenheter ska analyseras genom ledning. Nu innehåller de överlappningar och alla aktörer på myndighetsfältet har inte en noggrann lägesuppfattning om dessa. Denna gränsgång förutsätts även av beredskapen inför hybridhot. Aktiv påverkan även inom fältet för övergripande säkerhet.

Ekonomi: används ovan nämnda synergier effektivt utan onödigt överlappande arbete. Förhållandet mellan säkerhetsmyndigheternas uppgifter och finansiering ska granskas noggrant mellan myndigheterna och internt (inom polisen). Exempel på konkreta åtgärder är att frågan syns i polisens strategi (ledningens vision), koncentrerat av lokaler och stödåtgärder och för polisens del en långsiktig ekonomiplanering som nu är inkluderad i strategin som en åtgärd och som beaktar resursanvändning, stegvisa materielanskaffningar osv.

Strategin för organiserad brottslighet uppdateras. För polisens del försöker man bättre utnyttja administrativ information. Satsningar görs för att försäkra de ekonomiska förutsättningarna för organiserad brottslighet och för att ta bort vinningen.

Utarbetande av polisens cyberverksamhetsriktlinjer (synkroniserat med EU-nivån): uppfattning inom polisen av cyberverksamhetsmiljön som en möjlighet och resurs, genom vilken elektroniska tjänster erbjuds åt polisens kunder, samt genom vilken polisens interna system och verktyg fungerar, men även uppgifter för befogenheter för inhämtande av information och cyberförsvar. Polisen förbinder sig att för sin del stödja forskning och utbildning inom detta område.

Uppdatering av riktlinjerna för bekämpning av terrorism hos polisen (synkroniserat med EU-nivån). Konkreta verktyg för att förebygga våldsamt radikalisering vidareutvecklas, till exempel det verktyg för bedömning av hot som utvecklades 2013–2014.

Polisenheternas kännedom om aktuella frågor inom bekämpning av illegal invandring säkerställs. Aktivt deltagande i tillbakasändning till utreselandet av personer som vistas olagligt i landet.

4.2.4 Skyddspolisen

Centrala förslag

Syftet med Skyddspolisens verksamhet är att trygga stats- och samhällsordningen i Finland samt identifiera och förebygga yttre och inre hot som äventyrar denna. En central uppgift är att producera strategisk information om verksamhetsmiljön för säkerhetspolitiska beslutsfattare.

Syftet med Skyddspolisens prioriteringar för inhämtande av information är att styra inhämtande av informations som tjänar den nationella säkerheten och som är kopplad till bekämpning av förehavanden och brott mot Finlands statliga suveränitet. En mekanism har skapats för att årligen ställa upp prioriteringar för inhämtande av information. Med mekanismen säkerställs uppfattningen om de yttre och inre hot eller fenomen som kan tänkas försämra den nationella säkerheten. Bakom mekanismen finns en strävan att förbättra tillgången till information relaterad till Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattande. Uppställningen av prioriteringarna för inhämtande av information görs under ledning av inrikesministeriet, som styr Skyddspolisen.

Med hänsyn till det närmare sambandet mellan fenomen relaterade till den inre och yttre säkerheten bör Skyddspolisen ha möjlighet att inhämta information om yttre säkerhets-hot som stödjer den högsta statsledningens beslutsfattande. Det rör sig om inhämtande av nödvändig information från personer och datasystem för bekämpning av förehavanden som äventyrar rikets säkerhet.

Skyddspolisens administrativa ställning ändrades i början av 2016, då ämbetsverket började lyda direkt under inrikesministeriet. Oavsett Skyddspolisens administrativa ställning ska man även i framtiden säkerställa att samarbetet mellan Skyddspolisen, polisen och andra myndigheter i frågor rörande nationell säkerhet och tillhörande informationsutbyte förblir gott och att det utvecklas vidare.

Kompetensutvecklingen i anslutning till den säkerhetsunderrättelseverksamhet som kopplas till gränssnittet mellan yttre och inre säkerhet bör beaktas effektivare i samarbetet mellan såväl inhemska som internationella myndigheter. Detta bör särskilt inkludera samarbete kring utbildning rörande inhämtande information och analysverksamhet.

Skyddspolisens synpunkter på sambanden mellan inre och yttre säkerhet

Om begreppen

Inom polisens organisation svarar skyddspolisen som riksomfattande enhet för att bekämpa hot mot den nationella säkerheten. Enligt 10 § i polisförvaltningslagen (110/1992) har Skyddspolisen till uppgift att bekämpa förehavanden och brott som kan äventyra stats- och samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet samt att utföra undersökning av sådana brott. Den ska även upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för att förebygga verksamhet som äventyrar rikets säkerhet.

Programmet för den inre säkerheten definierar inre säkerhet som ett samhällstillstånd där alla kommer i åtnjutande av de fri- och rättigheter som det rättsliga systemet garanterar dem, utan rädsla och otrygghet orsakad av brottslighet, störningar, olyckor eller nationella eller internationella fenomen. Enligt den parlamentariska poliskommitténs slutbetänkande (1986) kan statens yttre säkerhet äventyras av alla sådana strävanden som har skadlig inverkan på rikets rättigheter eller intressen eller förhållandena mellan Finland och främmande makter.

Begreppen inom inre och yttre säkerhet är otydliga och inga klara gränser kan dras mellan dem. Det handlar om en perspektivskillnad: begreppet inre säkerhet bygger kraftigt på ett perspektiv rörande enskilda människor, medan begreppet yttre säkerhet betonar ett statligt perspektiv framför allt relaterat till statens självbestämmanderätt.

Inre och yttre säkerhet i Skyddspolisens verksamhet

Skyddspolisens verksamhet utförs i föreningspunkten mellan inre och yttre säkerhet. Det gemensamma för brott och förehavanden som Skyddspolisen bekämpar är att de riktas mot Finlands statliga suveränitet. För landsförräderibrott eller högförräderibrott är detta en självklarhet, men samma tanke reflekteras även i kriminalisering av terrorism. Enligt strafflagen har en gärningsman ett terroristiskt syfte om han eller hon har för avsikt att obehörigen tvinga regeringen eller någon annan myndighet i en stat att göra, tåla eller underlåta att göra något eller obehörigen upphäva en stats konstitution. Bland de brott med internationell koppling som Skyddspolisen ska bekämpa konkretiseras särskilt gärningar i anslutning till terrorism och olaglig aktivism som händelser som riktas direkt mot medborgarna, och de påverkar således på kärnområdena för den inre säkerheten.

I och med internationaliseringen har gränsen mellan staters inre och yttre säkerhet blivit allt mer otydlig. Det är även svårare än tidigare att avgränsa hot och risker som är bundna till område eller plats på grund av den gränsöverskridande naturen och det ömsesidiga beroendet mellan ekonomiska, tekniska och sociala system. De allvarligaste faktorerna

som hotar Finlands säkerhet är numera ofta förknippade med händelser utanför Finland. Följaktligen kan följderna av hot med utländskt ursprung och som uppkommer utomlands realiseras lättare än tidigare i Finland. Det gemensamma för yttre hot som riktas mot den nationella säkerheten är att det är allt svårare att identifiera och särskilja bakomliggande statliga och icke-statliga aktörer. Därför är det mer krävande än tidigare att förutse hoten.

Hoten kan grovt delas in i hot av civil natur och militära hot. Centrala säkerhetshot av civil natur kan anses åtminstone internationell terrorism, spionage som främmande makter riktar mot Finland och dess intressen, strävanden att sprida massförstörelsevapen och produkter med dubbel användning samt sådan internationell organiserad brottslighet som försöker påverka det samhälleliga beslutsfattandet eller infiltrera sig i statsstrukturerna. På senare år har särskilt spionage via datanät blivit ett betydande hot. Sådan verksamhet möjliggör inhämtande av stora datamängder centraliserat, vilket kan orsaka irreparabla skador för målstatens säkerhet och dess intressen. Sabotage via datanät och förvrängning av information är också betydande hot.

En central förändringsfaktor för bekämpning av terrorism är ökningen av antalet riskpersoner, vilken uppskattas fortsätta. Samtidigt som antalet riskpersoner har ökat håller flera faktorer som skyddat Finland mot terrorism – bland annat en opartisk och mindre synlig internationell politisk roll, social samhörighet och avsaknaden av immigrantsamfund från konfliktområden – på att avlägsnas. Kontakterna från Finland till terroristiska aktörer utomlands har ökat. Utländska radikala nätverk har börjat skapa kontakter med och rekrytera följare från islamistiska nätverk som bildats i Finland. Ändringarna i verksamhetsmiljön för bekämpning av terrorism behandlas utförligare i den nationella strategin för bekämpning av terrorism.

Aktiviteten i utländska underrättelsetjänsters underrättelseverksamhet i Finland har återgått till den s.k. kallakrigsnivån. Vid sidan av underrättelse baserad på personkällor och som stöd för den har teknisk underrättelse i datanätsmiljöer införts. Denna underrättelseform är svår att upptäcka och bekämpa.

Olaglig aktivism har i allt större omfattning förflyttats till datanät. Användningen av anonyma tjänster som forum för hot, hatretorik och extrema åsikter har blivit vanligare. Hot framförs allt oftare och lättare mot både personer i statsledningen och andra personer i offentligheten.

Som en följd av den allmänna globaliseringen har enskilda staters säkerhetsfrågor blivit mer internationella. Fenomen som hotar Finlands säkerhet och deras bakgrundsfaktorer är praktiskt taget utan undantag förknippade med händelser och utvecklingar som äger rum utanför landet och som delvis är svåra att skapa en uppfattning om. På grund av säkerhetsfrågornas gränsöverskridande natur har behovet av analyserad internationell säker-

hetsunderrättelseinformation ökat avsevärt. En effektiv säkerhetsunderrättelse rörande hot kräver allt mer komplexa metoder och angreppssätt. Detta ställer nya slags utmaningar för Skyddspolisens informationsinsamlings- och analysverksamhet.

Centrala utmaningar för Skyddspolisens internationella samarbete

Tillgång till underrättelseinformation från utlandet

Skyddspolisens verksamhetsmiljö är mycket internationell. Utförandet av den uppgift som föreskrivits för Skyddspolisen förutsätter att den i tillräcklig omfattning får tillgång till utländsk underrättelseinformation med tanke på säkerhetsläget i Finland. Tillgången till information bygger på konfidentiellt bilateralt och multilateralt internationellt samarbete mellan säkerhets- och underrättelsetjänster. Samarbetet med olika nationella myndigheter i olika länder kompletteras med informationsutbyte med Europeiska unionens underrättelseanalyscentrum.

Internationella samarbetsförfaranden som tjänar brottsbekämpningen ska hållas åtskilda från det internationella underrättelsesamarbetet. Inom Skyddspolisens ansvarsområde har dessa endast liten betydelse. En central orsak till detta är att de personer som Skyddspolisens brottsbekämpning riktar mot i allmänhet verkar för en främmande stats räkning och ofta som dess tjänstemän mot Finlands intressen. Den stat som drar nytta av brottet ger i allmänhet inte nödvändig hjälp för att hindra, avslöja eller utreda brottet till staten som brottet riktar mot, till exempel Finland.

Inga bestämmelser finns om Skyddspolisens informationsinsamling utomlands. Inhämtande av information inom Skyddspolisen grundar sig på användning av befogenheterna för förhindrande och avslöjande av brott i enlighet med polislagen. Dessa befogenheter kan användas endast i Finland. Skyddspolisens tillgång till information från utlandet bygger i praktiken på dess internationella underrättelsesamarbete, uppföljning av öppna källor samt Skyddspolisens egen kontaktpersonsverksamhet.

Säkerhets- och underrättelsetjänstsamarbete

Skyddspolisen och dess föregångare har sedan Finland blev självständigt haft ett omfattande bilateralt och multilateralt samarbete med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster. Med hjälp av samarbetet säkerställer man att behöriga myndigheter i Finland får tillgång till nödvändig utländsk underrättelseinformation för att upprätthålla säkerheten. På grund av säkerhetsfrågornas globaliseringsutveckling och den påföljande större betydelsen för utländsk underrättelseinformation har Skyddspolisen på senare år systematiskt

utvidgat sitt internationella samarbetsnätverk så att det för närvarande ska anses omfatta underrättelse- och säkerhetsorganen i alla för Finlands säkerhet väsentliga länder.

Säkerhets- och underrättelsetjänsterna samverkar både bilateralt och via olika multilaterala forum. För Finland och Skyddspolisens är det viktiga i detta samarbete att säkerhets- och underrättelsetjänsterna i allmänhet endast samarbetar med utländska partner inom sitt ansvarsområde i stället för med polisen och andra brottsbekämpande myndigheter.

Det bilaterala samarbetet mellan säkerhets- och underrättelsetjänster är ofta fallspecifikt och bygger på att parternas operativa intressen möts. Ofta är samarbetets mål ett sådant konkret hot vars påföljder kunde riktas mot båda staterna. Samarbetsformer är bland annat informationsutbyte mellan parterna och samordnade operationer för inhämtande av information. Skyddspolisens har samarbetsrelationer med cirka 80 olika säkerhetspolis-, säkerhetstjänst- och underrättelsetjänstmyndigheter.

Betydelsen av säkerhets- och underrättelseområdets multilaterala forum som kanaler för informationsutbyte har ökat i och med att de hot och fenomen som ska bekämpas har internationaliserats. För Skyddspolisens del är den mest långvariga internationella samarbetsformen ett nätverk mellan nordiska partnerämbetsverk. Cheferna för ämbetsverken och för olika verksamhetssektorer sammanträder regelbundet inom ramen för detta samarbete. Dessutom arrangeras sakkunnigmöten för att dela och analysera information som gäller alla nordiska länder. De nordiska länderna har ett etablerat samarbete även för att utarbeta strategiska bedömningar om fenomen och hot.

Skyddspolisens har sedan 1990-talet varit medlem i den s.k. Bernklubben som främst består av säkerhetstjänster. Detta samarbete har gett upphov till samarbetsforumet Counter Terrorism Group (CTG), som fokuserar på bekämpning av terrorism och vars medlem Finland också är.

EU:s centrum för underrättelseanalys (EU Intelligence Analysis Centre, EU INTCEN) är en organisation som sammanställer medlemsländernas civila underrättelsetjänster och civila säkerhetstjänster och som har till uppgift att stödja EU:s beslutsfattare med tidsmässigt rätt insatt sakkunniginformation. EU INTCEN insamlar inte själv underrättelseinformation och har inga rättigheter till exempel att använda tvångsmedel, utan de underrättelseanalyser och lägesbilder som det producerar bygger på den underrättelseinformation som civila underrättelsetjänster och civila säkerhetstjänster i medlemsländerna lämnat in. Bakom detta ligger den befogenhetsindelning som fastställs i Lissabonfördraget. Enligt fördraget hör frågor relaterade till nationell säkerhet till medlemsstaternas befogenhet. Skyddspolisens samarbetar med EU INTCEN.

Skyddspolisen har på senare år haft kort- och långvariga kontaktpersoner utstationerade på vissa finska ambassader i länder utanför Europa, där de har diplomatsstatus med tillhörande rättigheter och dispenser. Skyddspolisens kontaktpersoner deltar i bekämpningen av yttre hot mot statens säkerhet bland annat genom att upprätthålla kontakter med stationeringslandet och andra staters myndigheter som finns representerade där. Kontaktpersonernas verksamhet bygger på tillämpning av bestämmelserna om polisens internationella informationsutbyte i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

4.3 Gränsbevakningsväsendets

Centrala utmaningar för Gränsbevakningsväsendets internationella verksamhet

Gränssäkerheten omfattar gränsövervakning, övervakning och tryggnad av den territoriella integriteten och upprätthållande av försvarsberedskapen.

De centrala utmaningarna för gränssäkerhetsområdets verksamhet kan indelas i tre kategorier: 1) utmaningar gällande förändringen i verksamhetsmiljön, inkl. komplexa hot, 2) utmaningar med institutioner och 3) utmaningar med flera aktörer.

Förändring i verksamhetsmiljön

Förändringen i den yttre och inre verksamhetsmiljön påverkar direkt det internationella samarbetet och inriktandet av det. Den har även en direkt inverkan på genomförandet av gränssäkerheten och tillgängliga resurser. Internationellt samarbete och upprätthållandet av en trovärdig nationell gränssäkerhet går hand i hand. Verksamhetsmiljön förändras snabbt i dag och det har blivit svårare att förutse förändringarna. Därför finns det ofta dröjsmål när det gäller att erhålla och rikta nödvändiga nya resurser. Det internationella samarbetets betydelse har ökat på grund av globala hot och kriser.

Hoten i anslutning till gränssäkerhet har blivit mer komplexa. Ur ett gränssäkerhetsperspektiv omfattar hybridhot ett brett spektrum av hot, från illegal invandring under normala förhållanden, gränsöverskridande brottslighet, utländska stridande och terrorism till politisk-militära påtryckningar och vidare till användningen av militär styrka. Bakom hybridhot finns i allmänhet en statlig aktör. De ändrade hoten kräver nya handlingsmetoder och -sätt samt samarbete mellan flera aktörer. Under normala förhållanden betonas samarbetet med aktörer inom inre säkerhet vid upprätthållandet av gränssäkerhet. I en ansträngd politisk-militär påtryckningssituation är samarbete med försvarsförvaltningen nödvändig.

Beredskapen för bekämpning av hot kräver att gränssäkerhetssystemens funktion och användbarhet säkerställs (inkl. register) samt även en beredskap för t.ex. skydd av objekt.

Händelserna på senare tid visar att det i vissa situationer finns ett behov av att påverka den yttre säkerheten med metoder för den inre säkerheten och tvärtom. I bägge fallen är ett viktigt element i metodurvalet att gränssäkerheten effektiviseras, inklusive användning av register på EU-nivå och nationella register och effektivisering av myndighetssamarbete.

Utmaningar med institutioner

Frågor rörande gränssäkerhet har reglerats genom EU-förordningar, inkl. gränssäkerhetsverkets (Frontex) verksamhet. Förordningarna antas utifrån kommissionens förslag genom normalt lagstiftningsförfarande i rådet och Europaparlamentet. I fråga om lagstiftning har förutseende påverkan en central ställning i det skede då förordningen bereds samt påverkan på andra medlemsländer och parlamentet under förhandlingarna. Resurserna räcker inte till för kontinuerlig påverkan, vilket innebär att påverkan måste vara korrekt schema-lagd och inriktad. Annars nås inte Finlands mål.

Påverkan är viktigt i synnerhet för att institutionernas kunskap om praktiska gränssäkerhetsfrågor är begränsad.

Utmaningar med flera aktörer

Upprätthållandet av gränssäkerheten förknippas med åtgärder i utrese- och transitländerna, samarbete med grannländernas myndigheter, åtgärder vid den yttre gränsen samt åtgärder i inlandet. Gränssäkerheten upprätthålls vid land- och havsgränser samt på flygfält. Antalet samarbetsparter är mycket omfattande såväl nationellt som internationellt och de varierar enligt typ av gräns. Den största utmaningen finns vid havsgränser och på havsområdet, där det på europeisk nivå finns över 300 aktörer, av vilka över 100 anknyter till gränssäkerheten. Gränssäkerhetsfrågor behandlas på olika forum, där vissa ansvarar för inre säkerhet och vissa för yttre säkerhet. EU-ämbetsverken får också en större roll på den yttre säkerhetens verksamhetsfält.

Samband mellan inre och yttre säkerhet

Gränssäkerheten sker i alla dess former i gränssnittet mellan inre och yttre säkerhet och är därför en oskiljaktig del av bägge. Bland annat händelserna på senare tid i Ukraina och Estland bekräftar att relationerna mellan staterna syns omedelbart vid rikets gränser. Å andra sidan kopplas gränssnitten mellan gränssäkerhetsoperationer, som Triton/Poseidon Sea, och krishanteringsoperationer, som EUNAVFOR Sophia/Nato, till varandra vid bekämpning av illegal invandring och människosmuggling. Operationsområdena och operationernas

mål är överlappande, vilket betyder att sambandet mellan inre och yttre säkerhet är tydligt.

Det går inte att ingripa effektivt i illegal invandring, gränsöverskridande brottslighet och hybridhot och gränssäkerheten kan inte upprätthållas utan samarbete med utrese-, transit- och grannländer samt med nationella myndigheter.

Gränssäkerhetens roll understryks vid krishanteringsoperationer och är numera alltid en del av operationen. Internationella (globala och EU) och nationella stödprojekt i tredje länder inkluderar en gränssäkerhetskomponent.

Gränssäkerheten upprätthålls in i det sista innan krisen eskalerar och blir militär. När det gäller bekämpning av hybridhot är det viktigt att myndigheter verksamma i gränssnittet mellan inre och yttre säkerhet även i det s.k. gråa skedet har omfattande befogenheter och samsarbetskanaler till nationella myndigheter och myndigheterna i grannländer.

Frågor som ska beaktas i verksamheten

Verksamhetsmiljö

Tillsammans med alla relevanta aktörer ska det säkerställas att respektive myndighet har en aktuell och tillräcklig lägesbild. EU-ämbetsverkens och institutionernas lägesbild (Frontex, Europol, EASO, EEAS osv.) ska utnyttjas bättre. Strävanden att effektivisera utarbetandet av en riskanalys på EU-nivå och på nationell nivå utifrån denna ska stödjas. Andra länders erfarenheter av att svara på komplexa hot och utnyttjandet av modern teknik ska användas.

Den internationella verksamhetens resurser ska i den utsträckning det är möjligt riktas koordinerat så att Finlands intressen tryggas på bästa möjliga sätt.

Beredskapsplanering och beredskap inför olika situationer ska säkerställas, inkl. resurser, redskap och befogenheter.

Institutioner

Lagstiftningen påverkas så att den tryggar det internationella samarbetet och deltagandet i olika samsarbetsprojekt och operationer. När det gäller gränssäkerhet höjs inte beslutströskeln för deltagande i internationellt samarbete. Den nationella ansvariga myndigheten ska vara ansvarig myndighet även i internationellt samarbete.

Man ska försöka få finländska experter som har möjlighet att påverka lagstiftningens innehåll redan i beredningsskedet och som tillför praktiskt gränssäkerhetskunnande till institutionen på viktiga och inflytelserika platser. EU-delegationers gränssäkerhetskunnande ska stärkas i tredje länder. Kontinuiteten av kunskap i nationella organisationer ska tryggas.

Förtroliga förhållanden ska skapas med de viktigaste representanterna som påverkar institutionens ärenden och de ska stödjas i sitt arbete. Påverkansarbetet ska utföras allt mer systematiskt och riktat.

Aktörer

Det ska ses till att myndigheternas uppgifter, befogenheter och ansvarsfördelning är tydliga när det gäller internationellt samarbete även i framtiden och att de beslut och internationella åtgärder, till exempel deltagande i olika operationer, som förändringarna i verksamhetsmiljön kräver kan fattas snabbt. Ansvaret om beslutsfattaren och/eller föredraganden ska vara entydigt och stämma överens med en ansvarsfördelning i likhet med nuläget i alla hotfulla situationer.

De viktigaste samarbetsparterna såväl internationellt som nationellt ska identifieras, de ska engageras och deras kunnande ska utnyttjas för att uppnå målen. Samarbete ska prioriteras och utöver bilateralt samarbete ska man försöka hitta horisontella och/eller tematiska samarbetspartner, som område, land och organisation, för statsförvaltningen.

4.4 Räddningsinstitutet

Kortfattad beskrivning av de centrala utmaningarna i internationellt samarbete och konkreta åtgärds- och utvecklingsförslag

Ur räddningsväsendets perspektiv försvåras det internationella samarbetet av landsspecifika skillnader i räddningsväsendenas organisationer och ledningssystem samt i lagstiftning och i säkerhetsrelaterade begrepp. Som ett exempel på begrepp kan nämnas det finländska begreppet "befolkningsskydd", för vilket det till viss del är svårt att hitta en internationell motsvarighet. Dessutom har vissa länder speciallagstiftning för situationer som hos oss motsvarar samhällsstörningar under normala förhållanden eller störningar under normala förhållanden. Skillnaderna betonas i situationer där Finland borde begära internationell hjälp i räddningsverksamheten eller på motsvarande sätt i situationer där vi borde sända hjälp till utlandet.

Betydande problem i det internationella samarbetet förknippas med internationella konflikter som ger upphov till hot mot den nationella säkerheten, de vitala funktionerna i samhället och den trygghetskänsla som medborgarna upplever. Bakgrundsaktörer i konflikter kan vara understatliga terroristorganisationer, stater eller statsallianser. Beredskap inför dessa säkerhetshot förutsätter åtgärder av flera myndigheter och organisationer. Även brottsliga organisationer hör till denna grupp, men de störningar som dessa orsakar begränsas tydligare till polisens ansvarsområde.

En del av utmaningarna är relaterade till oron över resursernas tillräcklighet. Det finns ett tydligt behov av internationellt samarbete inom såväl utbildning (yrkesutbildning och kompletterande utbildning) som forsknings- och utvecklingsverksamhet. Den allt strämare ekonomin medför problem och balansgång vid valet av prioriteringar. Enligt Räddningsinstitutets resultatmålsdokument har vi högklassiga och utvecklande utbildningstjänster, och deras kontinuitet måste ovillkorligen tryggas. Även andra frågor relaterade till utveckling av utbildningen som lyfts fram i resultatmålsdokumentet påverkar direkt den inre säkerheten för räddningsväsendets och även nödcentralsverksamhetens del.

På organisationsnivå förknippas betydande utmaningar med samarbetet mellan räddningsväsendet och CMC (Crisis Management Centre) och utvecklingen av det, särskilt med anknytning till den inre säkerheten. Kunskaper, färdigheter och erfarenheter av hur grupper bildas för internationella uppgifter bör utnyttjas redan då strategin för den inre säkerheten planeras. I projektet för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet har frågan behandlats i rätt riktning. Vid granskning av den nuvarande verksamheten är gränsen mellan inre och yttre säkerhet konstgjord, eftersom det är frågan om likadan verksamhet med likadana redskap. Finansieringsarrangemang och budgetering utgör en utmaning för samarbetet.

Inom utbildningsområdet kan man i räddningsverksamheten med hjälp av internationell verksamhet enligt vår åsikt hitta nya lösningar för rutiner. Detta kan realiseras till exempel genom medverkan i olika projekt, vilka anses var nyttiga och där vi har något att ge de andra aktörerna. Även här stöter vi på begränsningar på grund av ekonomiska resurser. Å andra sidan kan utvecklandet av internationell verksamhet genom att utnyttja uttryckligen vårt övningsområde och kunnande skapa ekonomiska resurser genom kommersiell kompletterande utbildning, på vilken det finns en tydlig efterfrågan i Mellaneuropa.

Synpunkter på samband mellan inre och yttre säkerhet samt konkreta åtgärds- och utvecklingsförslag

I statsrådets redogörelse för säkerhets- och försvarspolitiken (2012) konstateras att staternas inre och yttre säkerhet hör allt närmare samman i och med ett ökat globalt ömsesidigt beroende. I redogörelsen ges dock inte en separat definition av den yttre säkerhe-

ten, liksom inte heller i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten (2012). I principbeslutet definieras däremot både den inre säkerheten och totalförsvaret. Även på utrikesministeriets webbplats sägs att gränsen mellan yttre och inre säkerhet håller på att suddas ut i och med nya säkerhetsproblem och gränsöverskridande hot.

Ur perspektiven för den yrkesutbildning för räddningsväsendet och nödcentralsverksamheten samt beredskapsutbildning som Räddningsinstitutet ger finns det tydliga samband mellan inre och yttre säkerhet. Räddningsverksamheten och det befolkningsskydd som är nära förknippat med verksamheten, vilka räddningsväsendets ansvarar för, samt de befolkningsskyddsuppgifter som hör till ansvarsområdet och som fastställs i Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll har ett nära, om än i vissa avseenden indirekt, samband med den yttre säkerheten. En effektiv beredskap inför situationer och hot som kommer utanför statsgränserna (internationell terrorism och annan påverkan på den inre säkerheten, väpnade konflikter/krig) förutsätter av räddningsväsendet i egenskap av aktör inom inre säkerhet både ett långsiktigt förutseende beredskapsarbete för att säkerställa förutsättningarna för att skydda befolkningen och för att upprätthålla räddningsverksamhetens beredskap. Sambandet och det ömsesidiga beroendet till yttre säkerhet och aktörer som ansvarar för den yttre säkerheten (särskilt försvarsmakten) är nödvändigt för att upprätthålla effektiva arrangemang för att skydda befolkningen. Räddningsväsendet och andra traditionella myndighetsaktörer inom inre säkerhet (polisen och Gränsbevakningsväsendet) har således en betydande roll när det gäller att begränsa påföljderna av hot som kommer utanför statsgränserna och den operativa verksamhet som behövs med anledning av hoten. Enligt Räddningsinstitutets syn bör räddningsväsendets synlighet och offentlighet ökas avsevärt. Nu betonas polisen och försvarsmakten i verksamheten, medan räddningsväsendets roll har blivit mindre än dess värde.

I vid bemärkelse finns det även ett samband mellan den yttre och inre säkerheten i det avseendet att katastrofer och komplexa kriser i Finlands/Europas närområden kan ha direkta eller indirekta konsekvenser för den inre säkerheten och uppgifterna för aktörer inom den inre säkerheten, till exempel vid miljöolyckor i Finska viken, kärnolyckor eller motsvarande inom Finlands närområden eller kriserna i Ukraina och Syrien (okontrollerad ökning av lagliga och olagliga invandrare).

Inrikesministeriet och dess förvaltningsområde har således en central roll när det gäller samordning av skydd av befolkning och kritisk infrastruktur samt upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten i allvarliga situationer på grund av yttre säkerhetshot. En utredning över ledningssystemen för räddningsverksamhet i EU-länder bör göras och därutöver bör praktiska planer utarbetas för deltagande i internationell räddningsverksamhet i Europa och mottagande av internationell hjälp vid stora olyckor och störningar. Hot- och riskbedömningarna bör förenhetligas på riksomfattande, regional och lokal nivå. Både vid undantagsförhållanden och vid omfattande störningar under normala förhållan-

den kan det uppstå en situation där befolkningsskydd behövs, och därför bör anvisningarna om ledningssystemet för befolkningsskydd uppdateras. Lagstiftningen och instruktionerna bör utvecklas så att räddningsmyndigheterna har befogenheter att få information för att upprätthålla den övergripande lägesbilden samt koordinera åtgärder vid störningar under normala förhållanden förknippade med olycksrisker för befolkningen eller de vitala samhällsfunktionerna. Förutsättningarna för koordinering av räddningsverksamheten bör säkerställas för sådana störningar där verkningarna sträcker sig till området för flera räddningsväsenden. Ur perspektivet för koordinering av räddningsverkets områden finns det skäl att överväga huruvida en regional ledningsnivå behövs. Det finns skäl att vidareutveckla rapporteringen till inrikesministeriet.

4.5 Krishanteringscentret

Beskrivning av de centrala utmaningarna för internationellt samarbete

Krishanteringscentret, som är verksamt i Kuopio, är ett kompetenscenter för civil krishantering och det internationella räddningsväsendet. Dess huvuduppgifter är att utbilda experter för internationella uppdrag inom civil krishantering och fredsbyggande, svara för krishanteringens logistiska och materiella beredskap och för forskning, publikationer och projekt inom området. Krishanteringscentret är nationell ledningscentral för experter som skickats till civila krishanteringsuppgifter och uppgifter inom det internationella räddningsväsendet. Krishanteringscentret svarar också för alla operativa uppgifter som rör den nationella beredskapen. Krishanteringscentret är en nationell aktör med ett internationellt verksamhetsområde.

Verksamhetsfältet för internationell krishantering förändras kontinuerligt. Det internationella samfundet, och särskilt Europeiska unionen, har axlat och axlar fortfarande en roll i kriser som ligger allt längre borta från Europa och som är allt mer komplexa och krävande, bland annat på grund av förhållandena och säkerhetsläget. Det kan ses att tyngdpunkten i civil krishantering håller på att förflyttas till Afrika och, när situationen tillåter det, även till Mellanöstern. De ändrade prioriteringarna i deltagande och de allt mer komplexa uppgifterna förutsätter att de länder och kunskapscenter som deltar i den civila krishanteringen har en förmåga att anpassa sig efter de rådande förhållandena. I strategin för civil krishantering (2014, vision) konstateras att Finland är en föregångare inom civil krishantering. Krishanteringscentret måste alltså kunna anpassa sig proaktivt till nya utmaningar. Detta förutsätter en fördomsfri granskning av Krishanteringscentrets uppgifter, sammansättning och verksamhet och en förmåga att snabbt anpassa sig till kraven. Detta betonas även när det gäller det internationella räddningsväsendets uppgifter (EU:s civilskyddsmekanism; Voluntary Pool).

I och med förändringen i krishanteringens verksamhetsfält betonas också upprätthållandet av en internationell lägesbild. En utmaning för Krishanteringscentrets internationella samarbete är en begränsad lägesbild som begränsar förmågan att förutse kommande situationer och även gör det svårare att utveckla verksamheten.

En utmaning för rekrytering av finländska experter till internationella uppgifter, och därigenom även det internationella samarbetet, är att kandidater från Finland måste konkurrera om uppgifterna med andra internationella sökande. En stegvis nedläggning av EU:s största civila krishanteringsoperationer, EULEX Kosovo och EUPOL Afghanistan är att vänta, och därigenom ett minskat antal uppgifter som kan sökas, innebär i fortsättningen en hårdare konkurrens om olika uppgifter i civila krishanteringsoperationer ledda av EU. Att få experter till operationer förutsätter internationell samverkan, eftersom valet görs av den organisation som lediganslagit uppgiften.

När behovet av experter till internationella operationer förutses är en utmaning vilken kompetens och bakgrund experterna väntas ha. Detta påverkar även planeringen av utbildningen av kommande experter och valet av personer som ska utbildas och skickas till kommande uppdrag. En utmaning för utbildningen är även att den ska svara på operationernas varierande behov till exempel när det gäller säkerhetsläget och nya uppgifter bl.a. i enlighet med de krav som ställs av EU och FN. Detta förutsätter kontinuerlig uppföljning och smidighet att genomföra ändringar, och å andra sidan även tillräckliga ekonomiska resurser. Samarbete behövs också med nationella aktörer, för att den utbildning som anordnas i hemlandet ska ge synergifördelar med andra säkerhetsaktörer i Finland.

I projekt-, forsknings- och utvecklingsarbetet är Krishanteringscentrets största utmaning i samarbetet kring civil krishantering förknippad med att hitta lämpliga internationella partner och genomföra samarbete. Forskningen förutsätter även tillräckliga ekonomiska resurser, varvid ansökan om extern finansiering och tillgången till internationella projektfinansieringsansökningar understryks. En utmaning är att skraddarsy temen för forskning och projekt så att de är aktuella och svarar upp mot internationella och nationella behov. De resultat som uppnås måste även kunna distribueras på ett heltäckande sätt bland målgrupperna, vilket förutsätter en kontinuerlig och bred uppföljning av internationella aktörers verksamhet inom området och deltagande i verksamheten.

Synpunkter på sambanden mellan inre och yttre säkerhet

Krishanteringscentret är en internationell aktör i Finland, vars centrala uppgift är att genomföra Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik i enlighet med Finlands intressen under styrning av inrikesministeriet. Krishanteringscentrets verksamhet fokuserar på att skicka finländska experter till internationella uppdrag inom civil krishantering och fredsbyggande samt det internationella räddningsväsendet. Trots att Krishante-

ringscentrets verksamhetsområde är globalt, utförs större delen av verksamheten inom ramen för Europeiska unionens verksamhet för civil krishantering och räddningstjänst samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE. En betydande del av EU:s civila krishanteringsoperationer siktar på att utveckla och stärka polisväsendet, rättsstatsprincipen och gränssäkerheten inom målområdet. Detta innebär att Finlands deltagande i internationella uppdrag inom civil krishantering är en del av hela EU:s tillvägagångssätt för att svara på olika hot mot inre säkerhet, som terrorism, gränsöverskridande brottslighet och annan allvarlig och organiserad brottslighet.

I enlighet med Europeiska unionens strategi för den inre säkerheten är det viktigt stärka de brottsbekämpande organens deltagande liksom deltagande av organ som verkar för rättvisa, frihet och säkerhet i civila krishanteringsoperationer. Europeiska unionens beslut om civila krishanteringsoperationer som ska inrättas, liksom även begäran från FN och OSSE om experter till operationer inom civil krishantering och fredsbyggande, inverkar på uppbyggandet av Finlands och därigenom även Krishanteringscentrets internationella samarbete, i enlighet med utrikesministeriets och inrikesministeriets riktlinjer. Det samma gäller deltagande i det internationella räddningsväsendets uppdrag. Sambandet mellan yttre och inre säkerhet är en viktig definierande faktor för Krishanteringscentrets arbete, och Krishanteringscentret är en unik internationell aktör. Genom Krishanteringscentrets verksamhet kan experter samla kunskaper och färdigheter i internationella uppdrag för att stödja Finlands inre säkerhet och aktörer som ansvarar för den. De nationella experter som Krishanteringscentret skickar till internationella uppdrag väntas öka den nationella förmågan att svara på nationella säkerhetsutmaningar som har samband med hot som reflekteras utanför Finland. Det finns också utmärkta möjligheter till detta, eftersom cirka 50 procent av de som skickas till expertuppdrag har en bakgrundstjänst i organisationer som svarar för det inre säkerhetsläget i Finland (räddningsväsendet, polisen, gränsbevakningsväsendet, tullen, justitieministeriet).

De experter som Krishanteringscentret skickat arbetar med civila krishanteringsuppdrag just på de områden som återspeglar säkerhetshot till Europa och vidare till Finland, vilket ger dem gedigna kunskaper och insikter om krisområdenas problem och orsakerna till dessa samt möjligheter till att lösa dessa. Samtidigt ökar verksamhet i internationella uppdrag kännedomen om internationella aktörer och skapar kontakter med dessa. Detta stödjer informationsutbytet och samarbetsmöjligheter mellan aktörer inom Europeiska unionen och främjar det arbete som utförs i gränssnittet mellan Finlands inre och yttre säkerhet.

Förutom de civila krishanteringsuppdragen stärker de färdigheter och kapaciteter som Krishanteringscentret skapat för internationella räddningstjänstuppdrag den inre säkerheten, eftersom dessa färdigheter (som materiel för och kunskaper i sök- och räddningsinsatser) vid behov kan användas även nationellt.

Konkreta åtgärds- och utvecklingsförslag

En förankring av kunskap och kompetens som samlats i internationella uppgifter för experter som representerar aktörer inom inre säkerhet förutsätter sektoröverskridande samarbete. Ett förslag är att stödja skapandet eller uppdateringen av internationaliseringsstrategier för dem som ansvarar för den inre säkerheten i Finland. Strategiernas mål ska vara att både utnyttja internationell arbetserfarenhet för att stärka färdighets- och kunskapsnivån i de organisationer som arbetar för den inre säkerheten i Finland och att stödja att personer söker sig till internationella uppgifter som en del av personalens karriärutveckling. Detta kan stödjas ytterligare genom att rekommendera att ett förankringsförslag utarbetas som stöd för genomförandet.

Ett förslag är också att ett förslag om ökat samarbete mellan parter som ansvarar för den inre säkerheten i Finland, särskilt för att främja rekryteringen av experter som skickas till internationella uppdrag inom civil krishantering, fredsbyggande och det internationella räddningsväsendet, ska inkluderas i den strategi för den inre säkerheten som håller på att beredas.

4.6 Nödcentralsverket

Nödcentralsverkets synpunkter på det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet och utvecklingen av samarbetet mellan säkerhetsmyndigheter

Enligt 2 § i statsrådets förordning om inrikesministeriet (1056/2013) hör Nödcentralsverket till inrikesministeriets ansvarsområde. Det är en riksomfattande centralmyndighet som ministeriet styr och övervakar. Den verksamhetsmässiga styrningen sker dock i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet. Med styrning och övervakning anses den i 68 § i grundlagen nämnda centrala uppgift som hör till statsrådets ministerier, dvs. ansvaret för beredningen av det egna ansvarsområdets ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Den operativa verksamheten och tillhörande stödtjänster ska avgöras och ordnas av ämbetsverket.

Begreppet nödcentralsverksamhet har inte definierats i lagen, men i 4 § i lagen om nödcentralsverksamhet fastställs Nödcentralsverkets uppgifter. Enligt lagen har Nödcentralsverket till uppgift att producera nödcentralstjänster, i anslutning till produktionen av nödcentralstjänster stödja räddningsväsendets, polisens samt social- och hälsovårdens myndigheters verksamhet, sambandscentralsuppgifter, åtgärder i syfte att varna befolkningen i plötsliga farosituationer och andra sådana uppgifter i anslutning till stödjande av myndigheternas verksamhet som det är ändamålsenligt att Nödcentralsverket utför. Därutöver

har Nödcentralsverket till uppgift att utveckla och övervaka uppgifter och rutiner i samband med nödcentralstjänsterna.

Med nödcentralstjänster avses mottagande och bedömning av nödmeddelanden och andra motsvarande meddelanden som förutsätter omedelbara åtgärder av räddningsväsendets, polisens eller social- och hälsovårdens myndigheter samt förmedling av meddelanden och uppdrag i enlighet med myndighetsanvisningar till berörda myndighet eller till den som enligt avtal sköter myndighetens uppgifter.

Nödcentralsverksamhet (112-verksamhet) är en av de viktigaste funktionerna som direkt påverkar förtroendet för myndigheterna och samhället. Nödcentralsverket är en central aktör inom säkerhetsfältet i samhället och i produktionen av en lägesbild för den inre säkerheten. Det är en central punkt för informationsförmedling i nödsituationer och en central part när det gäller samhällets kristållighet. Kedjan är dock inte starkare än dess svagaste länk. Därför blir det allt viktigare att utveckla myndighetssamarbetet i fortsättningen.

Säkerhetsmiljön i förändring ur Nödcentralsverkets perspektiv

År 1991 fanns det 133 olika nöd- eller larmcentraler för olika myndigheter i Finland och i dessa arbetade sammanlagt tusentals personer. I och med nödcentralsreformen under 2000-talet skapades 15 nödcentraler i Finland och efter Nödcentralsverkets strukturreform finns det för närvarande sex nödcentraler.

I takt med att samhället blir allt mer komplext och befolkningen åldras blir 112-verksamheten mer krävande. Händelser som hotar vår säkerhet har tagit allt fler former och blivit mer överraskande. Myndighetssamarbetets roll för samhällets beredskap understryks ytterligare i och med den förändrade säkerhetsmiljön.

Verksamhetsmiljön har förändrats såväl i hemlandet som internationellt. Bland annat digitaliseringen, förändringar i befolknings- och regionstrukturen, teknisk utveckling/myndigheternas gemensamma datasystem samt förändringar på myndighetsfältet ökar förväntningar på tjänster och krav på produktionen som ställs på myndighetssamarbetet. Medborgarnas trygghetskänsla uppkommer av erfarenheter och uppfattningar samt en tilltro till att säkerhetsmyndigheterna vid behov kan reagera snabbt och effektivt på hot.

Medborgarnas säkerhet är inte endast beroende av utvecklingen inom militära hot, terrorism eller organiserad brottslighet. I vardagen är det viktigare med fungerande sociala nätverk, hälso- och sjukvård, utbildning, sysselsättning, allmän ordning och säkerhet samt till exempel hantering av dagliga olyckor.

Polisväsendet

Medborgarnas nöd tar sig uttryck i spektret av de nödmeddelanden som Nödcentralsverket behandlar. Antalet polisuppdrag gällande skydd för liv och hälsa som registrerats i Nödcentralsverkets datasystem ökade med 11 procent från år 2009 till 2015 och ökningen verkar fortsätta. Samtidigt har andra uppdrag rörande familjevåld och andra larmuppdrag som riktas till hem har ur Nödcentralsverkets perspektiv legat kvar på samma nivå under dessa sju år.

Av de uppdrag som följer av nödmeddelanden och som förmedlas till ansvarsområdena (inklusive patrullernas uppdrag på eget initiativ) riktas 51 procent till polisen. Variationen i polisuppdragens art ställer även särskilda kunskapskrav på nödcentralsarbetet. De sparmål som riktas mot polisväsendet medför ytterligare utmaningar för nödcentralsverksamheten då antalet enheter verksamma på fältet minskar och situationerna ger upphov till fler nödmeddelanden i och med att aktionsberedskapstiderna ökar och behovet av rådgivning i nödsituationer ökar. Dessa omständigheter understryker betydelsen av ett aktivt myndighetssamarbete.

En förkortning av polisens totala aktionsberedskapstid förutsätter en snabb behandling av nödmeddelandet på nödcentralen, en högklassig riskbedömning och en lyckad användning av larmresurser för larmuppdrag. Detta har en inverkan på att den allmänna ordningen och säkerheten förbättras, att verksamhetsbetingelserna för brottslighet försvagas, att en större andel brott utreds, att eskaleringen av våldssituationer hindras och således att egendoms- och personskador minskas.

Räddningsväsendet

Antalet olycksfall för räddningsväsendet har legat på samma nivå under de senaste tre åren. Nödcentralsverksamheten påverkar även räddningsväsendets aktionsberedskapstid, vilket är en betydande faktor för eventuell eskalering av olyckor och eldsvådar.

Av de uppdrag som följer av nödmeddelanden och som förmedlas till ansvarsområdena riktas 6 procent till räddningsväsendet. Detta inkluderar även första insatsuppgifter som hör till akutvårdens uppgiftsområde. En ytterligare utmaning för samarbetet mellan Nödcentralsverket och räddningsväsendet utgör de utmaningar som det kommunala självstyret orsakar för den nationella verksamheten och styrningen av utvecklingsarbetet samt att en betydande del av räddningsväsendets uppgifter utförs av avtalsbrandkårer. Det pågående reformprojektet inom räddningsväsendet medför ytterligare ett behov av aktivt myndighetssamarbete.

Hälsovårdsväsendet

Av de uppdrag som följer av nödmeddelanden och som förmedlas till ansvarsområdena riktas 42 procent till hälsovårdsväsendet. Det totala antalet meddelanden som Nödcentralverket behandlat har legat på samma nivå under de senaste fyra åren, men deras natur håller på att förändras. Antalet ensamboende äldre personer ökar. De som ringer nödnumret för att be om hjälp är allt oftare äldre personer med flera sjukdomar som ber om hjälp på grund av diffusa symptom till vilka hälsovårdsväsendets riskbedömningsinstruktioner inte ger tydliga handlingsmodeller. Samtidigt bör akuta situationer identifieras snabbt, eftersom en ökning i dröjsmålen kan orsaka dyrare vårdprocesser och längre rehabiliteringstider, i värsta fall till och med onödiga förluster av människoliv, på grund av att olika vårdåtgärder fördröjs.

Akutvårdsuppgifterna har ett nära samband med skyddet för medborgarnas liv och hälsa och ställer således särskilda kunskapskrav på nödcentralverksamheten. En ytterligare utmaning ställs av sjukvårdsdistriktens rättighet att självständigt besluta om sina handlingsmodeller.

Myndighetssamarbetet har utvecklats på senare år och detta har för nödcentralverksamheten resulterat i betydande förbättringar i hälsovårdsväsendets handlingsmodeller och instruktioner.

Den pågående reformen av social- och hälsovården kommer att medföra nya utmaningar som förutsätter ett gott samarbete mellan myndigheterna även i fortsättningen.

Socialväsendet

Socialväsendet är det snabbast växande ansvarsområdet inom 112-verksamheten. Under de senaste sju åren har nödsituationer inom socialväsendet ökat 1,5-faldigt, men de utgör emellertid under en procent av alla meddelanden som behandlas på nödcentralerna.

Ökningen i antalet uppdrag för socialväsendet är relaterad till att befolkningen åldras och bor hemma längre samt till ökningen av barnskyddsuppdrag. Även socialväsendet syns i nödcentralverksamheten som en kommunal verksamhet som därför arrangeras på olika sätt i olika områden och som ställer utmaningar på att skapa riksomfattande handlingsmodeller. En betydande utveckling har dock skett inom nödcentralverksamheten i fråga om socialväsendet på senare år. Detta beror på ändringar i lagstiftningen och instruktioner inom ansvarsområdet, vilka har ökat samarbetet mellan kommunerna avsevärt. Samarbetet med Nödcentralverket har utvecklats väl och bör utvecklas vidare med hänsyn till den kommande social- och hälsovårdsreformen.

Trots den svaga nedgången i det totala antalet nödmeddelande på senare år har den arbetstid som används för förmedling av larmuppdrag och behandlingen av uppdrag samtidigt ökat. Detta orsakar ett kontinuerligt prioriteringsbehov i Nödcentralverkets resursfördelning. Även förändringar på myndighetsfältet medför ytterligare krav på myndighets-samarbetet och dess verksamhetsmodeller.

En högklassig nödcentralssamhet är även i fortsättningen en grundläggande förutsättning för tillräckliga fältresurser för andra verksamhetsområden. Skötseln av närmare en miljon nödmeddelanden och en miljon andra meddelanden utan att myndigheterna larmas är en väsentlig del av funktionen i hela hjälpkedjan.

Myndigheternas gemensamma nödcentralsdatasystem ERICA

För att utveckla en framtida nödcentralssamhet startade Nödcentralverket år 2008 tillsammans med andra säkerhetsmyndigheter ett utvecklingsprojekt för verksamhet och informationsteknik (TOTI-projektet), vars mål är att åstadkomma ett riksomfattande nödcentralsdatasystem som används gemensamt av alla aktörer som deltar i nödcentralssamheten (polisen, räddningsväsendet, social- och hälsovårdsväsendet samt Gränsbevakningsväsendet). Experter från respektive myndighet har från första början medverkat i att utveckla systemet och i fortsättningen används nödcentralsdatasystemet från myndigheternas egna användningsplatser, vilket möjliggör ett närmare samarbete och delning av lägesbilden inom hela hjälpkedjan samt skapar synergieffekter genom nya samsarbetsformer.

Som ett riksomfattande centraliserat och avancerat datasystem möjliggör ERICA utveckling, förenhetligande och effektivisering av nödcentralssamheten så att jämlika och högklassiga nödcentralstjänster samt snabb hjälp oberoende av geografiskt läge kan tryggas för befolkningen. Samtidigt kan verksamheten och resursanvändningen hos alla myndigheter i 112-verksamhetskedsjan effektiviseras.

Samarbete inom närområdet och internationellt nödcentralssamarbete ur Nödcentralverkets perspektiv

Nödcentralverket samarbetar med motsvarande organisationer inom närområdena, t.ex. SOS Alarm i Sverige, Häirekeskus i Estland och hälsovårdsväsendets nödcentralssystem i Norge. I praktiken har samarbetet på denna nivå byggts på inbördes jämförelser och utveckling av system och verksamhetsmodeller.

På operativ nivå utförs samarbete särskilt i norra Finland, där Uleåborgs nödcentral har ett dagligt samarbete med både SOS Alarm, som handhar nödcentralssamheten i Sverige samt, och med akutvårdsmyndigheterna i Norge i gränsöverskridande larmverksamhet

särskilt i fråga om akutvårdsenheter. Denna verksamhet bygger på avtal om hälsovårdsväsendets verksamhet.

Även polisen samarbetar över gränserna med de andra nordiska länderna. Detta samarbete bygger på internationella avtal, EU-rätten och den nationella lagstiftningen i respektive land. Dessutom har de nordiska länderna ingått ett avtal om polissamarbete, som senast justerades 1.10.2012 och som återspeglas i nödcentralsverksamheten rörande larm. Detta samarbete kommer även att utvecklas mot gemensam patrullering och eventuell gemensam kommunikationsutrustning, vilket torde påverka nödcentralsverksamheten.

Inom räddningsväsendet baserar sig motsvarande samarbete på bl.a. följande avtal: räddningstjänstavtalet för Barents euroarktiska region 2008 (RP 139/2011), som omfattar tidigare Uleåborgs och Lapplands län, samt avtalet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna vid olyckshändelser (förordning och fördrag 21/1992). Detta samarbete syns t.ex. i Haparanda, där de olika ländernas räddningsverk har materiel som används gemensamt.

Hela östgränsen omfattas av överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska Federationens regering om samarbete i syfte att förebygga olyckor och avvärja följdena av dem (52/1996). På basis av denna överenskommelse är Kuopio nödcentral och Uleåborgs nödcentral kontaktpunkter för motsvarande parter i Rysslands krisministerium. Med stöd av denna överenskommelse kan räddningsverken inom gränsområdet även ingå egna samarbetsavtal med motsvarande parter i grannlandet.

En utmaning för samarbete i närområdet är för närvarande att det inte finns några statliga fördrag med Ryssland rörande SHM:s uppgiftsfält. Man har ofta stött på detta särskilt i sydöstra Finland, där trafikolyckor har inträffat mellan Vaalimaa och Viborg. I dessa fall är det möjligt att skicka en finländsk räddningsenhet, men inte en enhet från hälsovårdsväsendet, vilket i vissa fall har orsakat oklarheter då nödsamtalet kommit till Finland.

Nödcentralsverket samarbetar även med nödcentralerna i andra länder i anslutning till situationer där nödmeddelandet har mottagits i Finland, men där nödsituationen inträffat i ett annat land eller tvärtom. För detta ändamål finns en separat katalog med nödcentralernas internationella kontaktnummer, som för närvarande inkluderar större delen av länderna inom EU. Med detta samarbete förknippas i stor utsträckning frågor som även hör till utrikesministeriets konsulära tjänster och ärenden bereds i samarbete mellan Nödcentralsverket och utrikesministeriet.

Den europeiska nödcentralsverksamheten

I Europa finns sammanlagt cirka 5 000 nödcentraler. I genomsnitt finns det en nödcentral per cirka 200 000 invånare. Visionen är dock inte denna, utan i många länder har den politiska viljan att genomföra den behövliga ändringen saknats. Till och med i ett land av Sveriges storlek finns det 40 olika nöd- eller larmcentraler som på ett eller annat sätt deltar i behandlingen av nödmeddelanden. I Norge är antalet centraler 65. I rapporten över terrordådet på Utøya nämndes som ett problem bristen på en gemensam nödcentral för myndigheterna, en splittrad lägesbild, informationsproblem mellan myndigheterna och även i övrigt sårbarheten med för små nödcentraler.

Nödnumret 112 fungerar i alla EU-länder, men genomförandet varierar. Myndigheterna kan förutom ett gemensamt nödnummer även ha egna nödnummer (t.ex. Tyskland, Norge), som den nödställda ringer för att be om hjälp av den aktuella aktören. Om även andra aktörer behövs i dessa situationer, kopplas samtalet och/eller informationen till de andra aktörernas nödcentraler. Till exempel i Storbritannien kopplas det gemensamma nödnumret 112 eller 999 till en operatör som vidarebefordrar samtalet till önskad myndighet.

Den finländska modellen, där en och samma organisation (Nödcentralsverket) mottar nödmeddelanden för alla ansvarsområden via ett och ett enda nödnummer, behandlar informationen och larmar alla enheter via samma datasystem återfinns inte någon annan stans i motsvarande form.

Europeiska nödnummerorganisationen EENA och nordamerikanska nödnummerorganisationen NENA

The European Emergency Number Association EENA är en år 1999 grundad organisation som har till uppgift att främja kännedomen om det allmänna nödnumret 112 och de högklassiga tjänster i anslutning till larmuppdrag inom EU som fås via det. EENA är ett diskussionsforum för alla som verkar kring 112-verksamheten, såväl myndigheter som beslutsfattare, organisationer och kommersiella aktörer. EENA har medlemmar från över 80 länder, bl.a. över 200 ledamöter i Europaparlamentet, 15 internationella organisationer och över 90 forskare.

Den årliga EENA-konferensen är ett internationellt expertforum, där det är möjligt att utbyta information om bästa praxis och nya innovationer. På konferenserna har det konstaterats att det finns stora skillnader mellan olika europeiska länder när det gäller nödcentralsverksamhetens utveckling och att Finland är en föregångare i denna utveckling.

EENA prisbelönar varje år individer och organisationer som har utfört betydande gärningar eller uppnått utmärkta resultat rörande nödnumret 112. Nödcentralsverket tilldelades år 2013 ett pris för utmärkt nationellt nödcentralsystem (Outstanding National 112 Sys-

tem). Enligt erkännandet är Finlands nödcentralsystem det bäst genomförda i Europa. Priset har resulterat i kontakter från såväl Europa som från USA, Kina och Australien.

År 2014 tilldelade EENA Nödcentralsverket och polisen i Finland ett internationellt erkännande för gott samarbete för den framgångsrika räddningen av en 8-årig flicka. Det finländska myndighetssamarbetet är i flera avseenden i toppklass i internationellt perspektiv, eftersom de ömsesidiga beroendena har identifierats och saker görs tillsammans med början i planeringsfasen.

National Emergency Number Association NENA koordinerar utvecklingsarbetet inom området i Nordamerika. Finland har varit välrepresenterat även på organisationens seminarier och den finländska nödcentralsverksamheten har presenterats på olika evenemang på senare år. Den nätverksbaserade verksamhetsmodellen, appen 112 Suomi för smarttelefoner, myndighetssamarbetet och nödcentralsoperatörernas utbildning är teman som har presenterats som en modell även för representanter för de tusentals separata nödcentralerna i Nordamerika.

Intresse för Finlands nödcentralsverksamhet

Internationellt sett har Finland ett effektivt nödcentralssystem och vi är i flera avseenden ett mönsterland när det gäller organisering av verksamheten. Nödcentralsverket gästas ständigt av internationella besökare och vi har aktivt hjälpt olika länder, som Sverige, Georgien, Estland och Australien i deras reformer, på både ett strategiskt och ett praktiskt plan. Artiklar om det finländska nödcentralssystemet har publicerats regelbundet även i globala publikationer inom området.

Nödcentralsverket har även begärts ge en rapport om den genomförda nödcentralsreformen till medlemmarna i Europeiska nödnummerorganisationen. Rapporten publicerades år 2015 på EENA:s webbplats och har väckt mycket diskussion.

Ett särskilt intresseområde har varit ordnandet av nödcentralsverksamheten på en myndighets ansvar. Bland annat i Holland planeras en gemensam nödcentralsmodell för myndigheterna, men de kulturella utmaningarna för myndighetssamarbete är större där än hos oss. Dessutom har de internationella gästerna varit intresserade av nödcentralsoperatörerna som en egen yrkeskår, operatörernas mångsidiga arbete och tillhörande utbildning samt utbildningens längd.

Även en internationell utvärderingsgrupp har bekantat sig med den finländska nödcentralsverksamheten. Gruppen hade till uppgift att utföra en kollegial utvärdering av frågor relaterade till riskhantering i Finland. Sekretariatet för utvärderingsgruppen, som var

nöjda med det de sett, hade representanter för UNISDR-organisationen, som lyder under FN och som fokuserar på bekämpning av katastrofer, och OECD.

I övrig internationell diskussion har man bland annat behandlat lagstiftning i anslutning till nödsamtalstrafik, kostnadsfördelning, störningar hos operatörerna, sms-alarm, lokaliseringssystem samt säkerhetsnivån på tekniska system. Dessutom förknippas liknande utmaningar med införandet av eCall-systemet eller AML-lokaliseringsmodellen i olika länder.

Som ett led i utvecklingen av den svenska nödcentralsverksamheten lämnades år 2013 ett förslag till Sveriges regering om genomförandet av nödcentralstjänster i Sverige. De åtgärder som föreslogs i rapporten, som en statlig nödcentralstjänst, lagstiftningsreform samt utveckling och harmonisering av nödcentralsdatasystemet innehöll hänvisningar till den finländska modellen.

Internationellt utvecklingsarbete

För närvarande pågår arbetet för att definiera akutvårdsinformation i alla nordiska länder. Målet är att skapa gemensamma definitioner för vilken information som ska ingå i en elektronisk akutvårdjournal som i Finland kommer att vara en del av KEJO-systemet. I likhet med ERICA är KEJO ett fältledningssystem som används gemensamt av myndigheterna.

På basis av gemensamma definitioner av information är det möjligt att skapa gemensamma kvalitetsindikatorer. Det internationella samarbetet möjliggör i framtiden bättre jämförelse av system även i nödcentraler.

Nödcentralsverket har deltagit som sakkunnig i Europeiska kommissionens utvidgnings- och grannskapsprojekt rörande utveckling av nödcentralsverksamheten. Den finländska modellen för nödcentralsverksamhet har presenterats på bl.a. ett Twinning/TAIEX-seminarium som arrangerades av Europeiska kommissionen och Georgiens inrikesministerium, där erfarenheter delades mellan EU-länder om hur dessa har löst olika frågor relaterade till nödcentralernas operativa verksamhet, som nödlokalisering, integrering av nödcentralstjänster och hindrande av samtal som inte hör till nödcentralerna. Finland deltog även i ett expertseminarium i Georgien i juni 2016 inom ramen för TAIEX-programmet, där temat var att skapa en lägesbild i omfattande kriser och dela lägesbilden mellan olika myndigheter.

Det internationella samarbetet är inte ensidigt för Finland. Till exempel har ett nytt nödcentralsdatasystem tagits i bruk i Estland och därigenom har en nätverksbaserad verksamhetsmodell kunnat skapas. Länderna har under flera år haft ett aktivt närområdessamarbete, och nu har Finland möjlighet att inhämta erfarenheter och synpunkter gällande nätverksbaserad nödcentralsverksamhet från Estland.

Säkerhetssamarbetet i fortsättningen

112-kedjan som börjar på nödcentralen inverkar direkt på de polis-, social- och hälsovårds samt räddningstjänster som erbjuds medborgarna. Upprätthållande av den allmänna ordningen och säkerheten, reagerande på egendoms- och personsador samt ett snabbare inledande av vårdåtgärder förebygger kostnader som beror på fördröjningar. Verksamhetsresultaten hos olika myndigheter förbättras genom effektiv hantering av Nödcentralsverkets uppgifter, lyckad riskbedömning och högklassig användning av larmresurser.

Digitaliseringen tillför för sin del effektivitet i säkerhetssamarbetet. Exempel på detta är appen 112 Suomi och tjänsten Smart Locator som redan används. Med hjälp av dessa har man bl.a. hjälpt personer som gått vilse att hitta tillbaka till sin rutt utan omfattande och dyra eftersökningsoperationer som involverar myndigheter.

Effektiviteten hos de brådskande stödtjänster som Nödcentralsverket tillhandahåller bidrar till arbetssäkerheten och informationen i bl.a. situationer som kräver att allmänheten varnas. Förmågan att förbereda sig på olika störningar under normala förhållanden och på undantagsförhållanden återspeglas i stor utsträckning på den övergripande säkerheten.

På grund av förändringen i den internationella verksamhetsmiljön kan inre och yttre säkerhet inte längre skiljas åt. Den terrorism som upplevts i Europa kan när som helst komma till Finland. Säkerhetsmyndigheterna ska förbereda sig på detta i operativa instruktioner och rutiner. Myndigheternas gemensamma nödcentralsdatasystem ERICA bidrar till detta. Med hjälp av ERICA är det möjligt att skapa och dela lägesbilden mellan alla aktörer.

I fortsättningen kommer det att bli allt viktigare att skapa en tillförlitlig lägesbild av händelser som förändras snabbt. I en förutseende lägesbild betonas den information om daglig verksamhet som myndigheterna delar och analys av informationen som en del av övriga big data. Nödcentralsverkets roll i att förmedla första information till aktörer inom olika förvaltningsområden och till befolkningen har ökat hela tiden och den datasystemarkitektur som håller på att planeras för säkerhetsmyndigheterna understryker denna roll ytterligare. Nödcentralsverksamhetens betydelse understryks ytterligare i hotbilder rörande hybridkrigsföring och cybersäkerhet, där verksamheten sannolikt leds länge av myndigheterna inom inre säkerhet innan försvarsmaktens befogenheter ökas genom beredskapslagstiftning. Med beaktande av de ovan nämnda ömsesidiga beroenden bör Nödcentralsverket ha förmåga att sköta sina uppgifter under normala förhållanden, vid olika störningar och under undantagsförhållanden.

Inrikesministeriets förvaltningsområde inom säkerhetsmyndighetsfältet

Utvecklandet av nödcentralsverksamheten bör fortsättas i samarbete med de övriga säkerhetsmyndigheterna för att kunna svara på medborgarnas och myndigheternas för-

väntningar på tjänsterna genom nya tjänsteformer. Införandet av nästa generations nöd-centralstjänster och Finlands ställning som föregångare inom myndighetssamarbete bör säkerställas.

För att inrikesministeriet ska kunna stärka sin roll som ledande säkerhetsmyndighet ska den verka aktivt för att fördjupa och effektivisera det sektorövergripande samarbetet och tydliggöra säkerhetsmyndigheternas uppgifts- och befogenhetsfördelning samt koordinationsansvar.

4.7 Migrationsverket

Migrationsverket (Migri) verkar i ett intressant gränssnitt mellan inre och yttre säkerhet, där utländska medborgare som kommer till landet och vistas i landet och deras ärenden som behandlas på ämbetsverket sammanlänkar ovan nämnda säkerhetsaspekter. Personer som kommer från utlandet kan fly till Finland från hot som riktas mot dem i utlandet och således även ha med sig konfliktorsaker till Finland. Syftet med att komma till Finland kan även vara avsiktlig störning av den inre säkerheten i Finland.

Händelserna i Europa under det gångna året har visat att det finns skäl att snabbt göra en ny bedömning om begreppen inre och yttre säkerhet. Även för migrationsområdet är behovet av denna ombedömning akut. Många av de kärnprocesser där Migrationsverket ansvarar för kvalitetsutvecklingen och riskhanteringen är nära förknippade med temat. I offentligheten har flerfaldigt medborgarskap som en riskfaktor och radikaliserings- och invandrare i Finland behandlats.

Migrationsverket har under de gångna åren kraftigt utvecklat smidigheten och produktions effektiviteten i centrala processer för migration, internationellt skydd och medborgarskap. Samtidigt har förmågan hos UMA-ärendehanteringssystemet, som togs i bruk hos oss år 2010 och som används av alla myndigheter som deltar i processer rörande migration, internationellt skydd och medborgarskap, förbättrats år för år när det gäller att betjuna myndigheterna i ärenden som hör till deras befogenhet.

Utmaningar och kontakter

Migrationsverket har på flera sätt förbundit sig att verka som en del av det europeiska systemet för internationellt skydd och även att medverka i de europeiska migrationsverkens samarbete via bl.a. GDISC-verksamheten. Utvecklingen av Europeiska asylmyndigheten EASOs verksamhet syns som nya uppgifter, men även som nya möjligheter för Migrationsverkets verksamhet. En kraftig utvecklingsaspekt förknippas med det ovan nämnda sam-

arbetet, något som är välkommet och har gynnat verket. Utmaningen i ett sådant samarbete är att ämbetsverken i flera andra medlemsstater är större och de har bättre resurser för samarbetet. På grund av ett mindre antal anställda är det svårare för Migrationsverket att delta i allt nyttigt samarbete som erbjuds och å andra sidan kräver medverkan i samarbetet satsningar på sådan representativ verksamhet som inte tillför någon direkt operativ nytta för ämbetsverket. En utmaning är att de personresurser som används för internationellt samarbete är knappa, och ämbetsverket har inte haft en strategi för internationella ärenden härledd från inrikesministeriets mål, vilken också skulle påverka ämbetsverkets resultatmål. Strategin för internationella ärenden bör utvecklas även med hänsyn till säkerhetsaspekten. För närvarande styrs deltagande i internationellt samarbetet mest av ämbetsverkets operativa behov.

Ramverket för internationellt skydd skaps av de internationella avtal och EU:s normverk som är förpliktande för Finland. Genomförandet av regleringen är dock inte harmoniserad mellan EU-medlemsstaterna, vilket är en störningsfaktor. Exempel på detta är bristerna i mottagningsförhållandena i Italien och Grekland, vilket leder till att regleringen om ansvar för behandling av asylansökningar inte genomförs till fullo. Inom migration och internationellt skydd har EU:s gemensamma reglering och dess framgång eller misslyckande en central roll. Till denna del finns utmaningar även på EU-politisknivå och inrikesministeriets migrationsavdelning torde ge närmare synpunkter på detta.

Den centrala utmaningen för internationellt samarbete är förhållandena i vissa utreseländer, vilka kan hindra att en person som saknar grund för att stanna i landet sänds tillbaka till sitt hemland. Återvändandet kan även hindras av att hemstaten är ovillig att ta emot till exempel en person som gjort sig skyldig till brott i Finland. I frågor rörande internationellt skydd är det svårt och ofta omöjligt att kontrollera personens bakgrund i hemlandet eller att verifiera påstådd förföljelse.

Åstadkommandet av avtal om tillbakasändning kan påverkas av att avtalspartnern inte har kunnat erbjudas ett tillräckligt incitament att ta emot sina egna medborgare. Vissa länder väntar sig även att så kallade tvångstillbakasända personer ges ett bidrag för återresa. Frågor rörande tillbakasändning har även ett betydande samband med Finlands utvecklingssamarbete. Detta är emellertid förknippat med hinder som beror på Finlands u-landspolitik. Effektiv tillbakasändning av personer som vistas i landet utan grund är en del av en trovärdig migrationspolitik. Även behovet av att koppla frivilligt återvändande med tillbakasändningar som verkställs av polisen så att Finland visar sig som en enhetlig aktör för mottagarstaterna kan anses vara en utmaning eller utvecklingsområde för den närmaste tiden.

Verksamheten i gränssnittet mellan inre och yttre säkerhet förutsätter även en närvaro i utreseländer för personer som kommer till Finland. Det är krävande att utreda bakgrunden

hos personer som ansöker om asyl i Finland för behovsprövning i enlighet med utlänningslagen. Det är frågan om huruvida de uppgifter och dokument om förutsättningarna om tillstånd som personen själv uppgett är pålitliga. De nya fonderna inom området för inrikes frågor, särskilt ISF-fonden, omfattar möjligheter att finansiera kontaktpersoner för migration i viktiga utreseländer. De europeiska kollegiala ämbetsverken har utvecklad ILO-verksamhet. I Finland håller ILO-verksamheten först på att utvecklas, särskilt med tanke på Migrationsverkets uppgifter. En utmaning är återigen knappa resurser och det faktum att ILO på grund av resursbrist betjänar eller väntas betjäna flera organisationer i Finland, vilket oundvikligen leder till att alla organisationer inte upplever att fördelarna med gemensam ILO-verksamhet är lika betydande för deras verksamhet. En utmaning är att utveckla ILO-verksamheten och etablera den i migrationshanteringsstrukturen eller att utveckla en modell där det vid behov är möjligt för Migri själv att verka utomlands och utreda förutsättningarna för tillstånd. Migrationsverket har år 2016 fått finansiering för ett RIO-projekt, där ett pilotprojekt med en funktion för en ambulerande migrationstjänsteman genomförs.

Så som nämns ovan är ämbetsverkets ansvarsområde redan i sig förlagt till gränssnittet mellan inre och yttre säkerhet, även om den basverksamheten utgörs av behandling av ärenden i ett förvaltningsförfarande. Samarbetet med kollegiala ämbetsverk är en betydande möjlighet att inhämta information om fenomen, även sådana som påverkar den inre säkerheten, och god praxis i andra länder. I Migrationsverkets verksamhet hanteras och lagras stora mängder information som kan vara av betydelse för den inre säkerheten då den analyseras på tillbörligt sätt. Migrationsverkets egen analysverksamhet är dock inte särskilt utvecklad och kan vara fokuserat på säkerhetsaspekten på grund av ansvarsområdet. Det finns ingen separat resurs för analys, med undantag för utredning av utreselandet. Under 2015 och 2016 har Migrationsverket börjat utveckla analysverksamheten och särskilt lägesbilden över asylärenden. Lägesbilden utvecklas även i samarbete med polisen. Centralkriminalpolisen startade 1.4.2016 en funktion i som stödjer brottsbekämpning och säkerhet i anslutning till asylprocessen i syfte att säkerställa tillräcklig tillgång till information och ett tidsmässigt rätt insatt informationsutbyte. Tjänstemän från Migrationsverket deltar också i funktionen.

Utveckling

Migrationsverket kan vidareutveckla sin strategi för internationella frågor med beaktande av synpunkter på inre och yttre säkerhet. Säkerhetsrelaterade synpunkter och analysbehov beaktas vid utvecklingen av datasystem. Personalledning och personalens kompetens utvecklas med hänsyn till ämbetsverkets ansvarsområde, där inre och yttre säkerhetssynpunkter möts. Målet är att stödja en balanserad och realistisk yrkesidentitet på ett område där kraven på att ge internationellt skydd och fullföljande av mänskliga rättigheter verkar

samtidigt med synpunkter för den inre säkerheten och där det åtminstone tills vidare har funnits ett kontinuerligt ökande behov av internationellt samarbete.

Så som ovan nämns finns det inom migrationsförvaltningen ett behov av att utveckla närvaro relaterad till ILO-verksamhet eller utredning av förutsättningar för tillstånd utomlands så att behoven hos alla aktörer ska kunna tillgodoses så väl som möjligt. Migrationsverket planerar även att utveckla frågan rörande en ambulerande migrationstjänsteman som delvis finansieras ur AMIF-fonden eventuellt så att uppgiften sköts som ett projekt.

5 Synpunkter och rekommendationer för att utveckla säkerhetsaktörernas verksamhetsförutsättningar och samarbete som bildats utifrån projektverkstaden

De utvecklingsuppslag som uppkommit i verksamhetskontexten för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet för att utveckla säkerhetsaktörernas verksamhetsbetingelser samt samarbete behandlades med hjälp av sektorövergripande verkstadsarbete på Ständerhuset 2.6.2016. I verkstaden deltog sammanlagt 23 sakkunniga från inrikesministeriets, försvarsministeriets och utrikesministeriets förvaltningsområden. Utifrån verkstadsprocessen fastställdes som prioriteringar i utvecklingen av säkerhetsaktörernas verksamhet och samarbete en förändrad verksamhetsmiljö **1) utveckling av möjligheten att utnyttja och dela information, 2) fastställande av gemensamma intressen och mål rörande säkerhetsmiljön samt en gemensam tolkning, 3) utveckling av flexibla samarbetsmodeller, 4) förbättring av flexibiliteten i beslutsprocesser och 5) förbättring av aktualiteten och flexibiliteten i rutiner relaterade till fastställande av befogenheter och beredskap** (tabell 1).

1. Utveckling av möjligheten att utnyttja och dela information

Bättre tillgång till underrättelseinformation och informationens användbarhet för myndighetsverksamhetens strategiska planering och operativa verksamhet har upplevts som ett centralt utvecklingsområde jämfört med det rådande läget. Koncentreringen av internationell information hos begränsade säkerhetsmyndigheter upplevs som krävande, eftersom säkerhetsmyndigheterna i nuläget inte får ta del av och utnyttja informationen i tillräcklig utsträckning. I detta avseende utgör **tillgången till internationell information och jämnare kommunikation av informationen mellan säkerhetsaktörer som behöver den i sitt arbete** ett väsentligt utvecklingsperspektiv. Praktiska exempel på möjlighe-

terna att få information som säkerhetsaktörerna upplever som bristfälliga är bland annat lagstiftningsmyndigheternas tillgång till information i samband med behandling av cyberhot samt **säkerställande av de nationella myndigheternas tillgång till information om brott som begåtts utomlands.**

Den nationella lagstiftningen har för sin del konstaterats begränsa säkerhetsaktörernas möjlighet att få relevant information i tillräcklig utsträckning för sin verksamhet, och praktiska exempel på sammanhanget är till exempel tillgången till bakgrundsinformation om asylsökande samt tillgången till information i anslutning till brottsbekämpning. Till denna del kopplas utmaningarna rörande utvecklingen för att utnyttja och dela informationen till **behoven av att utveckla lagstiftningen så att den bättre motsvarar den nuvarande verksamhetsmiljön.** Som en följd av flyktingkrisen har kommunikationsrutinerna konstaterats att delvis ha blivit bättre, vilket till exempel det effektiviserade informationsutbytet mellan Skyddspolisen och de lokala myndigheterna visar. De förbättrade rutinerna önskas generera en utveckling av informationsutbytet även på en verksamhetskulturskala i framtiden.

Verksamhet i en säkerheskontext som kompliceras förutsätter att säkerhetsaktörerna har ett snabbt informationsutbyte via flera kanaler i syfte att skapa en aktuell lägesbild som stödjer framförhållning. Förutom officiella kanaler för informationsutbyte har även **inofficiella kanaler för informationsutbyte och åtgärdernas betydelse** blivit starkare i enlighet med utvecklingen. Som ett centralt åtgärdsförslag för att svara på utvecklingsförloppet i verksamhetsmiljön ses **stärkning av inofficiellt informationsutbyte mellan organisationer och aktörer.** Vid utvecklingen av verksamhetsmodeller gäller det att beakta både akuta förändringar som kräver omedelbara reaktioner samt uppföljning och förutseende av verksamhetsmiljöns utvecklingsförlopp på längre sikt. En konkret metod för att stärka den ömsesidiga kännedomen och öka informationsutbytet är till exempel personalrotation inom statsförvaltningen. Detta främjar skapande av nätverk mellan sakkunniga och därigenom inläring över organisationernas verksamhetskulturer. **Utveckling och etablering av tväradministrativa verksamhetsmodeller** i likhet med personalrotation inom statsförvaltningen är en väg mot övergången till en ny slags verksamhetskultur i framtiden.

Via verksamhetsmodeller fördjupas säkerhetsaktörernas kännedom om varandras expertis samt sänks sektorbildningen mellan ansvarsområdena, något som ansvarsområdena fortfarande upplever som ett centralt element som hindrar horisontellt informationsutbyte. **Förfaranden som upplevs som goda för inofficiellt informationsutbyte,** till exempel forum av **"shared interest group"**-typ som sammanträder för att svara på utmaningar ställda av ett betydande säkerhetsfenomen samt **sakkunnigforum** och kontaktnätverk som ordnas utan ett officiellt beslut om tillsättande **ökar myndigheternas kännedom om varandra och stärker informationsutbytet över organisationsgränserna med**

aktörer som behöver informationen. Stärkta rutiner för utbyte av inofficiell information minskar även det direkta beroendet av officiell information som disponeras enligt hierarkin och som är bunden till dess strukturer.

Verksamhetsområdena har registrerad information i anslutning till sin egen verksamhetskontext och ur ett delbarhetsperspektiv anses sammanslagning av **ansvarsområdesspecifik registerinformation till större databaspoolar** som en åtgärd värd att utveckla. Lagstiftningens utveckling önskas stödja denna utvecklingssträvan i framtiden. En förståelse för vikten av det kunskapskapital som kumuleras i rutiner i säkerhetskontexten, **tyst kunskap**, och strävan att öka dess användbarhet ses även som central utvecklingspotential inom säkerhetskulturen. På organisationsnivå anses det vara nödvändigt att utveckla verksamhetskulturen i en riktning där gemensamma diskussioner upplevs som ett arbets sätt och där **man systematiskt stödjer förfaranden med låg tröskel för att lyfta fram utvecklingsidéer på samtliga organisationsnivåer.**

För att främja delbarheten av och tillgången till information föreslås att **åtgärder som begränsar dokumentens användbarhet bedöms mer kritiskt och fallspecifikt än i nuläget.** Hemliga dokument kan utnyttjas i mycket begränsad omfattning, och på motsvarande sätt kan informationen i dokumenten endast utnyttjas av en begränsad grupp aktörer. Hemligstämpling och begränsad distribution av information bör bedömas mer fall- och användarspecifikt. Ur ett lösningsorienterat perspektiv bör det bedömas **huruvida det i stället för att ange informationen som sekretessbelagd är mer ändamålsenligt att definiera informationen som konfidentiell, då det är möjligt för de centrala aktörerna att dela och utnyttja informationen i större omfattning.** För att effektivisera användbarheten av rapporter föreslås även en möjlighet att lägga till ett omnämnande om att den information som anges i rapporten kan delas med centrala aktörer som behöver den. Som en utvecklingsdimension ses även att befintliga sändlistor uppdateras och att uppdateringsansvaret fastställs tydligt. Med hjälp av de nämnda rutinerna **försöker man främja en verksamhetskultur som effektiviserar horisontell överföring av information från ursprungskällan till de aktörer som behöver den i sina kärnfunktioner,** och etablerade rutiner utgör inte ett centralt hinder för delning av information för de parter som behöver den.

2. Fastställande av gemensamma intressen och mål rörande säkerhetsmiljön och en gemensam tolkning

Identifiering av centrala utvecklingslinjer i säkerhetsmiljön och en gemensam definition av gemensamma intressen och mål för säkerhetsaktörerna i anslutning till detta, dvs. skapandet av **en gemensam vision**, upplevs som ett betydande delområde för utveckling. **I fråga om intressen ska man fastställa om de är tillräckligt enhetliga hos olika säkerhetsaktörer för att intressena ska konkretiseras i eliminering grundorsakerna till**

problemen, som flyktingkrisen, och övertagande av konsekvenserna. I den nuvarande säkerhetsmiljön upplevs det till exempel att sambandet mellan utvecklingsbiståndets och medlemsländernas mål inte fungerar i nuvarande form, något som för sin del är en följd av att EU:s inre och yttre relationer återspeglas på verksamheten på nationell nivå.

Med definitionen av gemensamma intressen förknippas även **definition och viktning av centrala säkerhetshot samt en fördomsfri analys av potentiella nya säkerhetshot.** Olika definitionsnivåer förutsätter ett brett engagemang av olika samhällsaktörer i säkerhetsdiskussionen för att verkningarna av fenomen med komplexa orsakssamband som faktorer som genererar osäkerhet ska kunna beaktas på ett övergripande sätt. Som engagemangsmetoder ses till exempel **koordinering av scenarioarbete som engagerar olika samhällsaktörer på ett heltäckande sätt**, och en återkoppling av de prioriteringar som uppkommit vid scenarioarbetet till beslutsprocesserna.

Vikten av en gemensam tolkning om säkerhetsmiljön har uppkommit i samband med centrala fenomen som haft en omfattande inverkan på utvecklingsförloppet i säkerhetsmiljön. Flyktingkrisen är ett exempel på de centrala fenomen som utmanat parter i säkerhetskontexten på ett komplext sätt. Här visade sig tillspetsningen av situationen till en storskalig våg av asylsökande fortfarande var överraskande, trots att det i ett längre tidsperspektiv fanns information och tecken på att situationen skulle utvecklas till ett omfattande fenomen. Säkerhetsmyndigheterna har skapat lägesbilder i huvudsak utifrån sin egen information, men **man upplever att skapandet av en lägesbild utifrån en gemensam tolkning fortfarande saknas.** Till denna del ses **utveckling av verksamhetsmodeller som bidrar till en gemensam tolkning av säkerhetsmiljön och en etablering av dessa som en del av verksamhetskulturen för säkerhet** som ett centralt utvecklingsbehov gällande säkerhetskontexten. Som ett konkret utvecklingsförslag i detta sammanhang föreslås en verksamhetsmodell där skapandet av en sektorövergripande lägesbildanalys systematiseras till statsrådets lägescentral, varifrån den skickas till ministerierna för vidare undersökningar och processer, och returneras som ett flöde från ministerierna till lägescentralen. Systematiseringen av verksamhetsförslaget kräver **utveckling av kommunikationsmodeller som stödjer enskilda tjänstemäns metoder för att dela information som de tolkar som nyttig på ett omfattande sätt till parter som behöver informationen.** När det gäller utveckling kan en framtidsvision anses vara **skapandet av ett gemensamt elektroniskt lägesbildssystem.**

En väsentlig del av de utvecklingsförslag relaterade till tolkning utgörs av **beaktande av koordinations- och ansvarsfrågan gällande tolkning**, dvs. verksamhetsmodeller som förutom åtgärder för genomförande också inkluderar en tydlig nivå för definition av tolkningsansvaret. Till exempel när det gäller stora riksomfattande störningar upplevs **ett tydligt ansvar för koordination och tolkningsansvar** som en central fråga. Utifrån detta kan behöriga myndigheter snabbt operationaliseras i processen.

3. Utveckling av flexibla samarbetsmodeller

På en nationell nivå finns det få säkerhetsaktörer och rollerna i verksamhetsmiljön har varit tydliga, vilket har stärkt utvecklingen av etablerade samarbetsmodeller som bygger på ömsesidig kännedom. Omfattande säkerhetsfenomen med komplicerade orsakssamband, som hybridfenomen och cyberbrottslighet utmanar traditionella verksamhetsmodeller även i fråga om samarbete, och för att svara på utvecklingen krävs **utvecklande av nya samarbetsmodeller vid sidan av traditionella verksamhetsformer.**

Utvecklande av flexibla samarbetsstrukturer som stärker proaktiv verksamhet inom säkerhetssektorn ses som en central prioritering för framtida utvecklingsförlopp. Det gäller att övergå från punktmässiga samarbetsmodeller baserade på bilaterala förhållanden mot **flexibla expertnätverksmodeller som möjliggör omfattande engagemang av samhällsaktörer, även utanför traditionella säkerhetsaktörer, i säkerhetsarbetet. Närings-, social- och hälsovårds-, utbildnings- och tredje sektorn** är exempel på faktorer som har en viktig inverkan på samhällets funktion och nivån på välfärden och som har en betydande ställning som krafter som upprätthåller den sociala kohesionen och därigenom har en stark betydelse för att **skapa säkerhet som byggs upp inifrån samhället.** Via samhällets olika delområden utvidgas uppfattningen om säkerhetshot som berör det dagliga livet bland annat via internationalisering, som brottslighet och brottsbekämpningsmetoder, och i stället för splittrad information bildar en holistisk infallsvinkel på de komplicerade orsakssambanden bakom säkerhetsfenomen. **Engagemanget av centrala delområden i samhället i analyser av säkerhetsfenomen och utvecklande av samarbetsmodeller baserade på delad expertis med aktörer inom säkerhetssektorn** ses som något oundvikligt när det gäller att svara på allt mer komplicerade utmaningar och att förutse fokusområden inom utvecklingen.

4. Förbättring av flexibiliteten i beslutsprocesser

Beslutsfattandet väntas vara mer flexibelt i en säkerhetsmiljöutveckling av nuvarande form, där till exempel politiska programriktlinjer och åtgärdsdefinitioner som görs en gång per regeringsperiod inte motsvarar den nuvarande säkerhetsmiljöns säkerhetsdynamik, som förutsätter **systematisk analys av utvecklingsriktningar och reaktionsförmåga som baseras på fallspecifik analys.** På basis av dessa synpunkter anses **utvecklandet och etablerandet av verksamhetsmodeller som ökar flexibiliteten som en del av beslutsprocessen** vara en central utvecklingsåtgärd som anknyter till beslutsfattande.

När det gäller beslutsfattandet **upplevs kopplingen mellan frågor på en praktisk säkerhetsnivå och beslutsfattandet vara bristfällig**, och en stärkning av detta samband ses som ett väsentligt utvecklingsobjekt i säkerhetskontexten. I praktiken har den bristfälliga kopplingen mellan den operativa nivån av den inre säkerheten och beslutsfattandet framkommit till exempel i civila krishanteringsoperationer, där uppnåendet av operationernas

mål förutsätter att frågor rörande inre säkerhet beaktas på ett omfattande sätt i det nationella beslutsfattandet på krisområdet. Även den starka återspeglingsen av EU:s beslutsfattande på den nationella beslutsprocessen upplevs vara en utmaning som berör beslutsfattandet.

De stora förväntningarna på utvecklingen av beslutsfattandet kulminerar även i **en starkare koppling mellan effektivitetsbedömning, dvs. förutseende och uppföljning av beslutsfattandets effekter, och beslutsprocessen**. I beslutsfattande av nuvarande form har effektivitetsbedömningen saknats helt eller delvis, och till exempel upplever man att beslutsfattande om åtgärder efter terrorismincidenter har genomförts utan beaktande av de praktiska, kontextrelaterade erfarenheterna.

5. Förbättring av aktualiteten och flexibiliteten i rutiner relaterade till fastställande av befogenheter och beredskap

Kontaktpunkterna mellan inre och yttre säkerhet har ökat på grund av händelserna i världen, men **lagstiftning och befogenheter, påverkan och beredskap rörande inre och yttre säkerhet har inte utvecklats systematiskt i enlighet med denna utvecklingsriktning**. När det gäller lagstiftning anses det vara nödvändigt att bedöma huruvida vår nationella beredskapslagstiftning är tillräckligt omfattande och aktuell med hänsyn till den kraftiga utvecklingen i säkerhetsmiljön i förhållande till den säkerhetsmiljö som föregick den nuvarande beredskapslagstiftningen och de slutledningar som gjorts om uppfyllandet av kriterierna rörande gränsen för att beredskapslagstiftningen ska införas. I relation till den nuvarande säkerhetsmiljön gäller det också att **kritiskt granska huruvida rutinerna relaterade till beredskapslagstiftningen är aktuella samt den samhälleliga beredskapen** i en situation där tröskeln för att införa beredskapslagen är mycket hög. Inom ansvarsområdena ses även till exempel incitament för att utveckla lagstiftningens aktivitet, något som till exempel Gränsbevakningsväsendets pågående projektet för utredning av lagstiftning om hybridhot inom Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde vittnar om.

Aktualiteten i rutiner gällande befogenheter, tillgång till information, påverkan och beredskap hos de nationella säkerhetsaktörerna har behandlats i säkerhetsmiljöutvecklingen till exempel i samband med granskningar av beredskap för terrorism och svar på hybridhot. I befogenhetsrelaterade frågor anser ansvarsområdena att det är viktigt att **trygga tillräckligt omfattande befogenheter för att framförhållning och reaktioner på stora säkerhetshot ska vara möjlig innan hoten eskalerar**. Ett delområde som är nära förknippat med befogenhet är fastställande av ansvar särskilt i nya situationer som saknar etablerade lösnings- och förfarandemodeller i säkerhetsmiljön. I detta sammanhang kan man till exempel granska vilken säkerhetsaktör som ansvarar för personer med säkerhets- eller militärexpertisbakgrund bland asylsökande.

Förutseende av utvecklingsförloppet i säkerhetsmiljön och snabba reaktioner från fall till fall förutsätter som helhet betraktat **flexibla rutiner som möjliggör tillämpning av det mest ändamålsenliga förfarandet utifrån en lägestolkning även i överraskande situationer**. Rutiner som stödjer ett statiskt läge lämpar sig inte i en modern dynamik för säkerhetsutveckling, där avgörandet av hot och utmaningar med komplexa orsakssamband förutsätter **ett smidigt och situationsbundet tanke- och avgörandesätt. En situationsbunden tillämpning av det mest ändamålsenliga förfarandet förutsätter aktuell kommunikation**: till exempel försvårar brister i registeruppgifter om passagerare (SIS) det riskbaserade genomförandet av effektiviserad passagerarkontroller och medför samtidigt onödiga förseningar för passagerartrafiken som helhet.

Granskningarna **handlar även om en flexibel dimensionering**; volymen på vågen av asylsökande har utmanat rutiner som dimensionerats för små mängder, något som det överraskande samtidiga behovet av lokaler för tagande i förvar har visat. **Genom flexibla verksamhetssätt främjas säkerhetsaktörens förmåga och beredskap att handla på ett förutseende sätt i en verksamhetsmiljö som blir allt mer komplex.**

6 Slutledningar

Målet för inrikesministeriets forskningsprojekt för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet är att skapa **en disponerad och ingående helhetsbild över det fördjupade beroendeförhållandet mellan inre och yttre säkerhet samt att ta fram konkreta åtgärdsförslag för att utveckla säkerhetsaktörernas verksamhetsbetingelser och samarbete** så att de bättre svarar upp mot den förändrade säkerhetsmiljön. Den referensram som avgränsar projektet är processen för beredning av strategin för den inre säkerheten, där den helhetsbild över det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet och utvecklingsperspektiven som bildats under projektet kommer att integreras. Inrikesministeriets enhet för internationella frågor har haft ansvaret för att genomföra projektet och fokus har legat på **samarbete över förvaltningsgränserna** mellan inrikesministeriets ansvarsområden, närmare bestämt polisen, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, Krishanteringscentret, Migrationsverket och Nödcentralverket samt försvarsministeriet och utrikesministeriet på ministerienivå. Centrala metoder för att skapa en gemensam uppfattning och producera utvecklingsperspektiv har varit tvärsektorielt verkstadsarbete samt intervjuer med för projektets frågeställning väsentliga tjänstemän.

Tillståndet i den nuvarande globala säkerhetsmiljön och de förändringar som inträffat i den återspeglas på staternas interna säkerhetsläge och säkerhetsutveckling på ett allt mer komplicerat och djupare sätt. **Den inre och yttre säkerheten sammanflätas med varandra på flera nivåer som en komplex helhet av orsakssamband och kombinationer av dessa.** På grund av utvecklingen går det inte längre att skilja på inre och yttre säkerhet. Det globala säkerhetsläget påverkas av omfattande fenomen med komplexa bildningsmekanismer, som terrorism och tillhörande radikaliserings- och värvningsverksamhet, organiserad brottslighet, omfattande migrationsrörelser, cyberbrottslighet och påverkan på säkerheten genom hybridfenomen. Gemensamma nämnare för de heterogena fenomenen är komplexa uppkomstmekanismer, komplicerade ömsesidiga orsakssamband samt omfattande samhälleliga konsekvenser.

Ur Finlands perspektiv är **grundorsakerna till fenomenen som förändrar den globala säkerhetskontexten och krafter som genererar förändring ofta belägna långt utanför Finlands nationella gränser. Den omfattande migration till Europa** som tillspetsats på

grund av krig och brist på utkomst i Centralasien är ett exempel på ett fenomen som har haft en betydande inverkan på den inre säkerheten i europeiska stater och **vars intensitet har utmanat verksamhetssätt och lösningar som positionerats i en traditionell säkerhetsmiljö**. Den ändrade situationen och utvecklingen i säkerhetsmiljön förutsätter således att säkerhetsaktörerna har **ett processuellt sätt för att granska fenomenens orsaker och konsekvenser** på ett övergripande sätt samt att rutiner för strategisk planering och **operativ verksamhet anpassas och vidareutvecklas** i enlighet med granskningen.

Den snabbhet och ökade komplexitet som präglar säkerhetsmiljöns utveckling stärker betydelsen av den inre säkerheten samt förutsätter att funktionerna utvecklas så att de motsvarar förändringarna i kontexten. När det gäller utvecklande av verksamheten är det centralt att verksamhetskontexten granskas systemiskt och övergripande samt att utvecklandet **betonas till proaktiva verksamhetsmodeller som stödjer framförhållning och beredskap på ett övergripande sätt. Utvecklingsåtgärderna siktar** genom systematisk analys av fenomenens orsakssamband mot att producera **betydelsefull och långsiktig information** som ett redskap för strategisk planering och inriktning av den operativa verksamheten. **Den betydelsefulla information** som skapas inom referensramen för verksamhetskontexten **baseras på kommunikation mellan aktörerna och delade betydelser som produceras i den, vilka möjliggör skapande av ett gemensamt perspektiv och förståelse** för säkerhetsfenomen som kräver ett brett tillvägagångssätt **över ansvarsområdenas gränser**. På en konkret nivå betyder detta att **säkerheten uppfattas på ett omfattande sätt som ett resultat av aktörer som producerar välfärd, stabilitet och säkerhet i samhället**, och skapandet av samarbetsmodeller och kulturell praxis baserade på denna granskning.

Under projektprocessen har **en stark integration och engagemang av intressentgrupper som påverkar samhällets säkerhet på olika nivåer** som en del av säkerhetsarbetet betonats i enlighet med de tidigare synpunkterna. Viktiga verksamheter för samhällets välfärd och kohesion, som näringslivet, social- och hälsovårdssektorn, läroanstalters och tredje sektorns verksamhet, påverkar säkerheten och dess utveckling genom olika orsakssamband och många slags kombinationer. **Förmågan att förena expertisen och instrumenten hos olika sektorer i samhället med traditionella säkerhetsaktörers verksamhet** betonas i en allt mer komplicerad verksamhetsmiljö, där **ett tvärsektoriellt och horisontellt verksamhetssätt** krävs för att svara på säkerhetsutmaningarna. I centrum för skapandet av en ny verksamhetskultur finns som en motsvarighet till denna analys **ett helhetskedjetänkande** för säkerheten, som bygger på en systemisk granskning av kontexten och dess fenomen samt **utvecklande och samordnande av dialogen och samarbetsmodellerna** mellan de nationella och internationella aktörerna i kedjan.

Utifrån projektprocessen bildades **fem huvudnivåer för utvecklingsförslagen** gällande förutsättningarna för säkerhetsaktörernas verksamhet och samarbete: **1) utveckling**

av möjligheten att utnyttja och dela information, 2) fastställande av gemensamma intressen och mål rörande säkerhetsmiljön samt en gemensam tolkning, 3) utveckling av flexibla samarbetsmodeller, 4) förbättring av flexibiliteten i beslutsprocesser samt 5) förbättring av aktualiteten och flexibiliteten i rutiner relaterade till fastställande av befogenheter och beredskap.

På delområdet för utveckling av möjligheten att utnyttja och dela information är anknyter utvecklingsrekommendationerna till utveckling av verksamhetsmodeller som stärker **tillgången till central nationell och internationell information och en jämnare kommunikation**. En uppdatering av lagstiftningen om **tillgång till information och informationens användbarhet** i enlighet med den förändrade säkerhetsmiljön ansågs även vara ett centralt utvecklingsområde. På detta delområde har utvecklingen redan varit positiv, vilket förbättrade kommunikationsrutiner till följd av flyktingkrisen vittnar om. Man hoppas att de förbättrade rutinerna ska generera en utveckling av informationsutbyte även i ett bredare perspektiv för verksamhetskulturen.

I snabba säkerhetsmiljöns snabba förändringar har **effektivt och aktuellt informationsutbyte** fått en ökad betydelse. I enlighet med detta perspektiv anknyter de konkreta utvecklingsförslagen till **en systematisk utveckling och stärkning av inofficiella kanaler och verksamhetsmodeller för informationsutbyte** mellan organisationer. Vid utvecklingen av verksamhetsmodeller bör både modeller som fokuserar på kortsiktigt, omedelbart reagerande och långsiktiga verksamhetsmodeller som stödjer framförhållning och beredskap beaktas. Personalrotationen inom statsförvaltningen är ett lyckat exempel på en rutin för att på lång sikt **utveckla tvärssektoriella insikter om det säkerhetsarbete som organisationerna producerar**, främja skapandet av nätverk mellan sakkunniga inom olika områden och stödjer lärande som överskrider verksamhetskulturernas gränser. **Tväradministrativa expertgrupperingar av shared interest group-typ** som bildas på grund av ett behov och spontant kring centrala säkerhetsfenomen stödjer för sin del lösningen av akuta säkerhetskriser även på kort sikt. Utveckling och etablering av verksamhetsmodeller av motsvarande typ som lämpar sig för granskningar på kort och lång sikt som en del av organisationskulturen ses som en central åtgärd som utvecklar informationsutbytet och kännedomen mellan organisationer och är att rekommendera med tanke på framtiden.

Sammanslagning av områdesvisa registeruppgifter till större databaspoolar, en allt mer kritisk och behovsprövningsbaserad granskning av rutiner som begränsar användbarheten hos dokument samt en uppdatering av sändlistor och att tydligare uppdateringsansvar ansågs även vara konkreta utvecklingsåtgärder som främjar delning av information och informationens användbarhet. Dessa konkreta utvecklingsförslag bidrar till en verksamhetskultur som effektiviserar de horisontella överföringen av informa-

tion från informationskällorna till parter som behöver den för att utveckla sina kärnfunktioner.

Fastställande av gemensamma intressen och mål rörande säkerhetsmiljön samt en gemensam tolkning är centrala ur perspektivet för skapandet av en gemensam lägesbild, framförhållning och samordning av åtgärder. Rekommendationen om fastställande av gemensamma intressen utgår från att säkerhetsaktörerna i fråga om större säkerhetsfenomen, som flyktingkriser, måste kunna fastställa tillräckligt enhetliga intressen för att påverka grundorsakerna till fenomenen samt fastställa och avtala om de mest ändamålsenliga förfarandena. **Utveckling av verksamhetsmodeller som stärker säkerhetsaktörernas gemensamma tolkning av kontexten och etablering av dessa som en del av verksamhetskulturen** är ett konkret utvecklingsförslag när det gäller att bilda en strategiskt viktig gemensam lägesbild. För att nå visionen föreslår projektet som konkreta metoder **till exempel att skapa ett gemensamt elektroniskt lägesbildssystem samt att tydligt definiera vilken part som svarar för den gemensamma tolkningen och koordineringen av denna.**

Genom utveckling av flexibla samarbetsmodeller siktar man mot **utveckling av nya slags adaptiva samarbetsformer som stödjer framförhållning** vid sidan av traditionella former. På en konkret nivå innebär utvecklingen att **skapa flexibla och nätverksliknande samarbetsmodeller**, vilka möjliggör **en omfattande integrering av olika samhällsaktörer, även utanför säkerhetsorganisationerna, i säkerhetsarbetet**. Centrala parter för samarbetet är bland annat närings-, social-, hälso-, utbildnings- och organisationssektorerna. Det samarbete som utförs med aktörer som har en stor inverkan på samhällets välfärd och resiliens gör det möjligt att **analysera utmaningar gällande säkerhetsmiljön, svara på utmaningarna samt förutse den kommande utvecklingen och förbereda sig för den.**

I en säkerhetsmiljöutveckling av nuvarande form anses det vara rekommendabelt att **utveckla verksamhetssätt som främjar ett djupare samband mellan beslutsfattande och systematiska analyser av verksamhetsmiljön och reaktionsberedskapen**. En närmare sammanlänkning av praktiska frågor inom inre säkerhet som en del av beslutsfattandet utgör ett centralt delområde inom kontexten för att utveckla flexibla beslutsprocesser. På en konkret nivå tar sig utvecklingsbehovet uttryck i till exempel civila krishanteringsoperationer, där en långsiktig stabilisering av situationen och utvecklingen inom krisområdet förutsätter granskning av frågor rörande inre säkerhet och att ansvariga aktörer engageras i kortsiktigt operativt arbete och långsiktigt utvecklingsarbete. **Beslutsfattandet gällande operationer och utveckling ska kopplas samman med förutseende av beslutsfattandets genomslagskraft samt en systematisk bedömning av beslutsfattandets konsekvenser.**

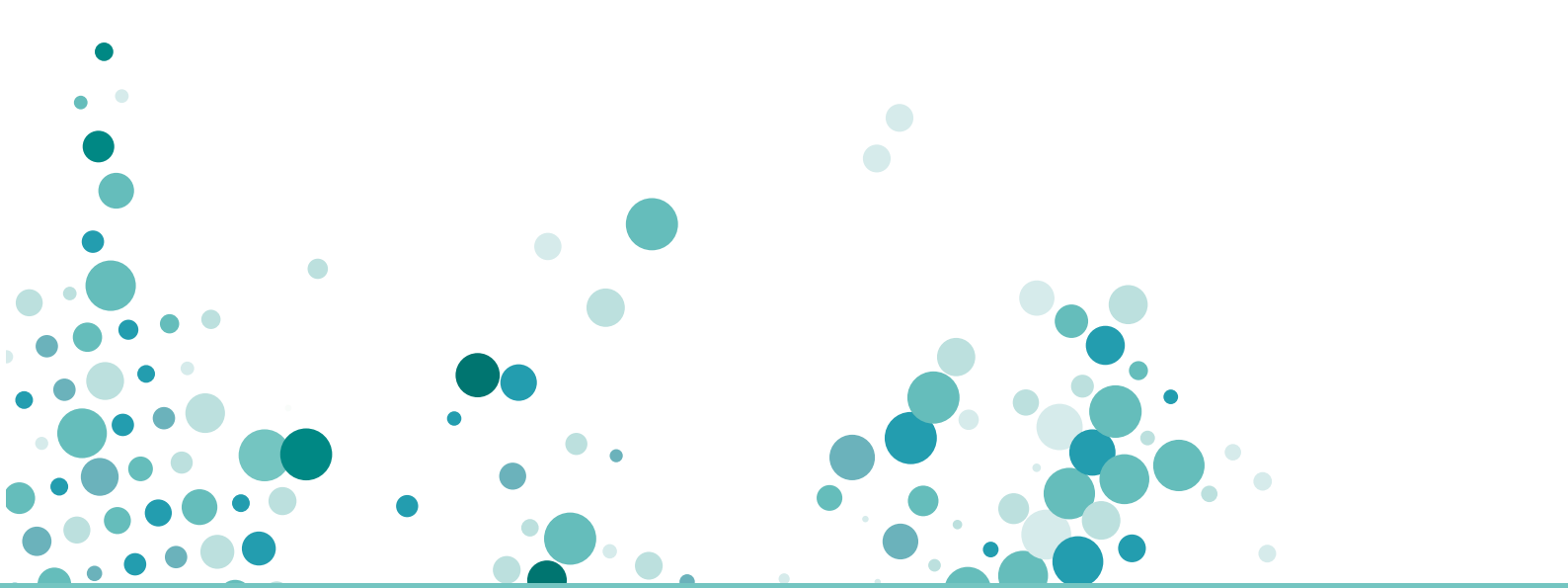
Det ökande antalet kontaktpunkter mellan inre och yttre säkerhet har tills vidare inte konkretiserats systematiskt som en utveckling av rutiner för lagstiftning om inre och yttre säkerhet eller för befogenheter, påverkan och beredskap. När det gäller lagstiftning anknyter behoven till exempel till uppdatering av den nationella beredskapslagstiftningen så att den motsvarar den nuvarande säkerhetsmiljön. Utvecklingsbehoven gällande befogenhet kopplas **till tryggande av tillräckligt omfattande befogenheter för att förutse stora säkerhetshot och reagera på dem innan läget eskalerar**. Tillräckliga befogenheter **berör särskilt nya säkerhetshot**, för vilka rutiner och modeller ännu inte har etablerats.

En säkerhetsmiljö i snabb förändring gör det allt mer krävande att förutse utvecklingen och man blir i allt större utsträckning tvungen att fatta beslut om förfaringsätt utifrån en omedelbar lägesanalys och -tolkning. I enlighet med denna utveckling föreslås i projektet som en utvecklingsrekommendation **utveckling av flexibla rutiner som möjliggör snabba och adaptiva förfarings- och handlingssätt samt beredskap för överraskande situationer**. Utvecklingen av handlingssätt baserade på situationsbunden tolkning förutsätter effektiv kommunikation, en flexibel dimensionering av resurser på det sätt som situationen kräver samt flexibilitet för att justera verksamheten som en snabb respons i enlighet med tolkningen om hur processen avancerar.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de komplexa sambanden mellan inre och yttre säkerhet och en allt snabbare förändring av säkerhetsmiljön tvingar säkerhetsaktörerna att förutse utvecklingen samt analysera orsakssambanden bakom fenomen som påverkar säkerheten på ett mer proaktivt och övergripande sätt. Ansvar för att producera samhällets säkerhet i dess vida bemärkelse hör förutom till säkerhetsmyndigheterna även till många parter som via välfärd och samhällets kohesion skapar säkerhet i samhället, som näringslivet, social- och hälsovårdsväsendet, utbildningssektorn samt aktörer inom tredje sektorn. En systemisk och analytisk övergripande granskning av säkerhetsverksamheten samt en övergripande utveckling och samordning av dialogen mellan nationella och internationella aktörer samt samarbetsmodeller är en nödvändighet när det gäller att svara på nuvarande och kommande utmaningar i säkerhetsutvecklingen.

Tabell 1. Åtgärdsrekommendationer från forskningsprojektet för det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet

1. Utveckling av möjligheten att utnyttja och dela information	2. Fastställande av gemensamma intressen och mål rörande säkerhetsmiljön samt en gemensam tolkning	3. Utveckling av flexibla samarbetsmodeller	4. Förbättring av flexibiliteten i beslutsprocesser	5. Förbättring av aktualiteten och flexibiliteten i praxis relaterad till fastställande av befogenheter och beredskap
Utveckling av möjligheterna till tillgång till information från internationella källor och informationsförmedling	Gemensam identifiering av centrala utvecklingslinjer samt gemensam definition av mål och nödvändiga åtgärder	Utveckling av samarbetsmodeller som bättre svarar på utvecklingen i verksamhetsmiljön och som stödjer proaktivitet vid sidan av traditionella modeller	Utveckling och etablering av verksamhetsmodeller som ökar flexibiliteten som ett led i beslutsprocessen	Uppdatering av praxis rörande lagstiftning om och befogenheter för inre och yttre säkerhet
Utveckling av den nationella lagstiftningen så att den bättre motsvarar den nuvarande verksamhetsmiljön	Fastställande och viktning av centrala säkerhetshot samt fördomsfri granskning av nya säkerhetshot	Flexibla expertnätverk som möjliggör ett brett engagemang av olika sektorer i samhället i säkerhetsarbetet	En starkare koppling mellan granskningar av den inre säkerheten på ett praktiskt plan och beslutsprocessen	Säkerställande av tillräckligt omfattande befogenheter för säkerhetsaktörerna för att förebygga säkerhetshot
Stärkning av verksamhetsmodeller som stödjer inofficiellt informationsutbyte, t.ex. expertforum av shared interest group-typ	Omfattande engagemang av olika aktörer i samhället i fastställandet av tyngdpunkterna i säkerhetsmiljöns utveckling	Stärkning av närings-, social- och hälsovårds-, utbildnings- och organisationssektorernas ställning i granskningen av utvecklingen i säkerhetsmiljön	En starkare koppling av bedömningen av beslutens genomslagskraft till beslutsprocessen	Utveckling av flexibla verksamhetssätt som möjliggör tillämpning av det mest ändamålsenliga förfarandet utifrån lägestolkningar
Verksamhetsmodeller med låg tröskel för att lyfta fram idéer rörande säkerhetskontextens utveckling	Bildande av en lägesbild baserat på en gemensam tolkning och verksamhetsmodeller som stödjer detta, t.ex. ett gemensamt elektroniskt lägesbildsystem	Fördomsfri utveckling av samarbetsmodeller baserade på delad expertis		Systematisk utveckling och harmonisering av smidiga och situationsbundna tanke- och avgörandesätt till förfaringssätt för olika säkerhetsaktörer
Sammanslagning av områdesvisa registeruppgifter till större databaspoolar	Tydlig definition av ansvars- och koordinationsfrågor gällande tolkning av lägesbilden			Utveckling av flexibiliteten i dimensionering, t.ex. vägen av asylsökande
En allt mer kritisk och fallspecifik bedömning av begränsningar för användbarheten hos handlingar				



Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET